DER BEGRÜNDUNGSZWANG FÜR AKTE DER EXEKUTIVEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Ekkehart Schott

1971

Der Begründungszwang für Akte der Exekutiven der Europäischen Gemeinschaften

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes

vorgelegt von

Ekkehart S c h o t t

Tag der Disputation: 16. 11. 1971
Dekan: Professor Dr. Richter

Erstberichterstatter: Professor Dr. Aubin
Zweitberichterstatter: Professor Dr. Zuleeg

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

DISSERTATIONSDRUCK -SCHÖN- 8 München 40 · Belgradstraße 11

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	Seite I
Abkürzungen	V
Schrifttumsverzeichnis	VII
Einleitung	1
1. Kapitel	
Methodische Gesichtspunkte und nationale Gegebenheiten	9
I. Zur Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts	9
II. Der Begründungszwang in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten	32
1) Individuelle Hoheitsakte	32
2) Normative Akte	47
3) Die Ziele des Begründungszwangs in den Mitgliedstaaten	49
2. Kapitel	
Der gemeinschaftsrechtliche Begründungszwang im allgemeinen	60
I. Charakter und Gegenstand	60
II. Die besonderen Gegebenheiten der Ordnung der Europäischen Gemeinschaften	72
1) Das Verfahren vor dem Gerichtshof	73
2) Die mangelnde Bedeutung des Europäischen Parlaments	81
3) Der Kompetenzkonflikt zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten	83

III. Der Zweck der Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV 85
1) Die Interessenbewertung im Gemeinschaftsrecht 85
2) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs 86
3) Die Meinungen im Schrifttum 90
4) Zusammenfassung 93

3. Kapitel
Art und Umfang der Begründung 97

1. Abschnitt
Die Form der Begründung 97

2. Abschnitt
Der Umfang der Begründung 101
I. Der Inhalt der Begründung 101
II. Der Zweck der Begründung und ihr Umfang 103
1) Ausgangspunkt 103
2) Die Bedeutung des Gewichts eines individuellen Eingriffs der Verwaltung für den einzelnen 107
a) Ermessenstätigkeit und gebundene Verwaltungstätigkeit 108
b) Der Tatbestand der Rechtsgrundlage 118
c) Andere Fälle gewichtiger Eingriffe der Verwaltung 122
d) Schlußfolgerung 127
3) Die Befugnisse des Gerichtshofs 130
4) Zusammenfassung 136

III. Fortsetzung. Der Umfang der Begründung genereller Entscheidungen 139
IV. Die formelle Natur der Begründung und ihr Umfang 154
1) Formelle und materielle Rechtmäßigkeit 154
2) Die formell ausreichende Begründung 157
V. Die tatsächlichen Möglichkeiten der Verwaltung und der Umfang der Begründung 165
1) Die Gefahren formeller Rechtsvorschriften 165
2) Komplexe Begründungen 167
3) Bezugnahmen 170
4) Dringlichkeitsmaßnahmen 179
5) Zusammenfassung 185
VI. Ergebnis 187
4. Kapitel
Die Rechtsfolgen einer fehlenden oder mangelhaften Begründung 194
I. Fehlende Begründung 194
1) Vorbemerkung 194
2) Nichtigkeit als mögliche Rechtsfolge 195
3) Aufhebbarkeit als Folge der fehlenden Begründung 200
II. Mangelhafte Begründung 203
1) Die Fälle der mangelhaften Begründung 203
2) Die Rechtsfolge einer mangelhaften Begründung 206

III. Ausnahmen 209
1) Gebundene Verwaltungstätigkeit (pouvoir lié) 209
2) Pleine Juridiction 212
IV. Heilung eines Begründungsmangels 218
1) Allgemein: Heilung von Formfehlern 218
2) Heilung eines Begründungsmangels 220
a) Die Einwilligung des Betroffenen 220
b) Die nachträgliche Berichtigung eines Begründungsmangels 221
c) Ergebnis 226
V. Anhang: Das Nachschieben von Gründen 226
Schluß 237

Abkürzungen

aA	Anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
a.E.	am Ende
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
betr.	betrifft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
C.E.	Conseil d'Etat
C.M.L. Rev.	Common Market Law Review
D.	Recueil Dalloz de doctrine, de jurisprudence et de législation, seit 1956 Recueils Dalloz et Sirey, doctrine - jurisprudence - législation.
D.O.	Dissenting Opinion
DöV	die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der EAG
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der EGKS
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
EWA	Europäisches Währungsabkommen
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der EWG
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Giur.ital.	Giurisprudenza italiana
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
i.d.F.	in der Fassung
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
lit.	Buchstabe
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
MRVO	Militärregierungsverordnung
N.	Note
n.	note
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
O. D.	Opinion dissidente
O.I.	Opinion individuelle
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolG	Polizeigesetz
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RabelsZ	Zeitschrift für Ausländisches und Internationales Privatrecht (Rabels Zeitschrift)
RDP	Revue de droit public
Rec.	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Rechtsgerichts in Zivilsachen
Rs	Rechtssache(n)
RsprGH d	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (bis Band IV der Gemeinschaft für Kohle und Stahl) deutsche Ausgabe
S.	Seite
S.	Recueil Sirey
SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21.3.1953
Sp.	Spalte
VerwRspr	Sammlung der Verwaltungsrechtssprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
Württ.-Bad. VGH	Württemberg-Badischer Verwaltungsgerichtshof
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Schrifttumverzeichnis

A n d e r s e n , Poul, Ungültige Verwaltungsakte, Mannheim-Berlin-Leipzig, 1927;
zitiert: Andersen.

A u b i n , Bernhard, Die Rechtsvergleichende Interpretation autonom-internen Rechts in der deutschen Rechtsprechung, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 34, 1970, 458 ff;
zitiert: Aubin, RabelsZ 1970.

A u b y , Jean-Marie, L'inexistence des actes administratifs, Paris, 1951;
zitiert: Auby.

B a c h o f , Otto, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, JZ 1962 S. 701 ff, 745 ff; 1966 S. 600 ff;
zitiert: Bachof, JZ ...

B e b r , Gerhard, Judicial Control of the European Communities, London, 1962;
zitiert: Bebr. Judicial Control.

- , Prozeßmaximen, in: 10 Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Kölner Schriften zum Europarecht, Band 1, 1965;
zitiert: Bebr. Prozeßmaximen.

B e c k e r , Franz, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Recht an der Universität des Saarlandes, Band 6, Stuttgart/Brüssel, 1960;
zitiert: Becker, Verwaltungsverfahren.

B e r l i a , Le vice de forme et le contrôle de la légalité des actes administratifs, RDP 1941 S. 370 ff;
zitiert: Berlia, RDP 1941 S. 370 ff.

B r a u c h i t s c h , Max von, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Band I, 1. Halbband - Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren -, Köln-Berlin-Bonn-München, 1962;
zitiert: v. Brauchitsch, I/1.

B ü l c k , Hartwig, Stichwort "Vertragsauslegung" in: Strupp - Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band III, Berlin 1962;
zitiert: Bülck.

C h e v a l l i e r , R.M., Methods and Reasoning of the European Court in its Interpretation of Community Law, (2) C.M.L. Rev. 1964-5 S. 21 ff.
zitiert: Chevallier, C.M.L. Rev. 1964-5 S. 21 ff.

D ä u b l e r , Wolfgang, Der Widerruf von Verwaltungsakten im Recht der Europäischen Gemeinschaften, NJW 1965 S. 1646;
zitiert: Däubler, NJW 1965 S. 1646 ff.

D a i g , Hans-Wolfram, Zum Klagerecht von Privatpersonen nach Artikel 173 Abs. 2 EWG-, 146 Abs. 2 EAG-Vertrag, Festschrift für Otto Riese, Karlsruhe, 1964 S. 187 ff;
zitiert: Daig, Klagerecht von Privatpersonen.

D e g e n h a r d t , Franz-Josef, Die Auslegung und Berichtigung von Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Stuttgart-Brüssel, 1969;
zitiert: Degenhardt.

E h l e , Dietrich, Klage- und Prozeßrecht des EWG-Vertrages, Loseblattsammlung, Herne/Berlin;
zitiert: Ehle, Klage- und Prozeßrecht.

E h l e , Dietrich, Das Verhältnis des euro-

päischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht, NJW 1964 S. 2331 ff;
zitiert: Ehle, NJW 1964, S. 2331 ff.

Enneccerus-Nipperdey, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts, Allgemeiner Teil, 15. Auflage, Tübingen, 1959;
zitiert: Enneccerus-Nipperdey.

Erdmenger, Jürgen, Die Anwendung des EWG-Vertrages auf Seeschiffahrt und Luftfahrt, Dissertation, Hamburg, 1962;
zitiert: Erdmenger.

Esser, Josef, Grundsatz und Norm, 1956.

Everling, Ulrich, Zur Errichtung nachgeordneter Behörden der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Zur Integration Europas, Festschrift für C.F. Ophüls, Karlsruhe, 1965, S. 33 ff;
zitiert: Everling, Errichtung nachgeordneter Behörden.

Eyermann-Fröhler, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Auflage, München-Berlin, 1965;
zitiert: Eyermann-Fröhler.

Forsthoff, Ernst, Verwaltungsrecht, Band I, 8. Auflage, München-Berlin, 1966;
zitiert: Forsthoff.

Friese, Die Form wohnungsbehördlicher Verfügungen, DöV 1954 S. 168 ff;
zitiert: Friese, DöV 1954 S. 168 ff.

Furler, Hans, Grundfragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, NJW 1965 S. 1401 ff;
zitiert: Furler, NJW 1965 S. 1401 ff.

Fuss, Ernst-Werner, Rechtsatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, NJW 1964 S. 945 ff;
zitiert: Fuss, NJW 1964 S. 945 ff.

G a u d e n z i , Sandro, Tariff Quotas under Article 25 E.E.C. and the Court of Justice, C.M.L.Rev. (1) 1964 S. 406 ff;
zitiert: Gaudenzi, C.M.L.Rev. (1) 1964 S. 406 ff.

G e r m a n n , O.A., Probleme und Methoden der Rechtsfindung, Bern, 1965;
zitiert: Germann.

V o n d e r G r o e b e n - B o e c k h , Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar, in: Handbuch für Europäische Wirtschaft, Loseblattsammlung, Baden-Baden;
zitiert: Groeben-Boeckh.

H a l l s t e i n , Walter, Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften, Zur Integration Europas, Festschrift für C.F. Ophüls, Karlsruhe, 1965, S. 1 ff;
zitiert: Hallstein, Grundlagen.

H e l d r i c h , Andreas, Die allgemeinen Rechtsgrundsätze der außervertraglichen Schadenshaftung im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Arbeiten zur Rechtsvergleichung, Band 10, Frankfurt-Berlin, 1961;
zitiert: Heldrich.

H e s s e , Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe, 1967;
zitiert: Hesse.

I p s e n , Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen, 1972;
zitiert: Ipsen.

Jellinek, Walter, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, Tübingen, 1913;
zitiert: Jellinek, Gesetz usw.

-, Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Offenburg, Neudruck 1948;
zitiert: Jellinek, Verwaltungsrecht.

Kaufmann, Arthur, Analogie und "Natur der Sache", Karlsruhe, 1965;
zitiert: Kaufmann, Analogie.

-, Einleitung zu "Ernst Fuchs, Gerichtigkeitswissenschaft", Karlsruhe, 1965;
zitiert: Kaufmann, Ernst Fuchs.

van Kleffens, A., Die niederländische Verfassung als Beitrag zur einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts, Festschrift für Otto Riese, Karlsruhe, 1964 S. 45 ff;
zitiert: van Kleffens.

Klinger, Hans, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, Göttingen, 1960;
zitiert: Klinger, VwGO.

Korsch, Hans, Prozeßmaximen (Koreferat), in: 10 Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Kölner Schriften zum Europarecht, Band I, 1965;
zitiert: Korsch.

Laferrière, Traité de la Juridiction Administrative, Band 2, 2. Auflage, Paris;
zitiert: Laferrière, Traité.

Lagrange, Maurice, Est-il à recommander d'amender les règles concernant la protection juridique?, 10 Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen

Gemeinschaften, Kölner Schriften zum Europarecht, Band 1, 1965;
zitiert: Lagrange, Est-il à recommander d' amender les règles de la protection juridique?

L a n z , Horst, Die französische Lehre und Rechtsprechung zum Begriff des Verwaltungsakts und seiner Fehlerhaftigkeit, Dissertation, Mainz, 1962;
zitiert: Lanz.

L a u b a d è r e , André de, Les actes administratifs, in: 10 Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Kölner Schriften zum Europarecht, Band 1, 1965, S. 472 ff;
zitiert: de Laubadère, Les actes administratifs, KSE 1.

- , Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1953;
zitiert: de Laubadère, Traité.

L e r c h e , Peter, Das Nachschieben "tatsächlicher" Gründe im Anfechtungsprozeß, NJW 1953 S. 1897 ff;
zitiert: Lerche, NJW 1953 S. 1897 ff.

M a a ß e n , Begründungszwang für Steuerverwaltungsakte?, NJW 1955 S. 1263 ff;
zitiert: Maaßen, NJW 1955 S. 1263 ff.

V o n M a n g o l d t - K l e i n , Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin-Frankfurt, 1955/57;
zitiert: v. Mangoldt-Klein.

M a t h i j s e n , Pierre, Le droit de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Une Etude des Sources, Den Haag, 1958;
zitiert: Mathijsen.

M o r t a t i , Costantino, Obbligo die motivazione e sufficienza della motivazione degli atti amministrativi, Giurisprudenza italiana, parte terza, Band XCV, 1943, Sp. 1 ff.;
zitiert: Mortati, Giur.ital. 1943, Teil III.

M o s l e r , Hermann (Herausgeber), Fontes Iuris Gentium, series A, sectio I, tomus 5, 1947 bis 1958, Köln-Berlin-München, 1961;
zitiert: Fontes Iuris Gentium, A, I, 5.

O b e r m a y e r , Klaus, Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, Stuttgart-München-Hannover, 1964;
zitiert: Obermayer, Grundzüge.

- , Das Verhaltensermessen der Verwaltungsbehörden, NJW 1963 S. 1177 ff;
zitiert: Obermayer, NJW 1963 S. 1177 ff.

- , Gedanken zur Methode der Rechtserkenntnis, NJW 1966 S. 1885 ff;
zitiert: Obermayer, NJW 1966 S. 1885 ff.

O d e n t , Raymond, Contentieux administratif, Paris, 1949/50;
zitiert: Odent.

O p h ü l s , Carl-Friedrich, Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin, 1961;
zitiert: Ophüls, Auslegung.

- , Carl-Friedrich, Zur ideengeschichtlichen Herkunft der Gemeinschaftsverfassung, Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt, 1966;
zitiert: Ophüls, Ideengeschichtliche Herkunft.

Ophüls, Quellen und Aufbau des Europäisen Gemeinschaftsrechts, NJW 1963 S. 1697 ff;
zitiert: Ophüls, Quellen und Aufbau, NJW 1963 S. 1697 ff.

van Poelje, G.A. und andere (Herausgeber), Nederlands Bestuursrecht, Alphen, 1962;
zitiert: van Poelje u.a., Bestuursrecht.

Quadri-Monaco-Trabucchi, Trattato Istitutivo della Communità Economica Europea, Commentario, Mailand, 1965;
zitiert: Quadri-Monaco-Trabucchi.

Redeker-von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart, 1965;
zitiert: Redeker-von Oertzen.

Reinicke, Der Gerichtshof und unbestimmte Rechtsbegriffe, 10 Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Kölner Schriften zum Europarecht, Band 1, 1965, S. 418 ff;
zitiert: Reinicke.

Reuß, Der Verwaltungsakt und seine Begründung, DVBl. 1954 S. 593 ff;
zitiert: Reuß, DVBl. 1954 S. 593 ff.

Reuter, Paul, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris, 1953;
zitiert: Reuter.

Riese, Otto, Über den Rechtsschutz der Privatpersonen und Unternehmen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt,

1966, S. 414 ff;
zitiert: Riese, Rechtsschutz.

R i e s e , Otto, Die Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, NJW 1953 S. 521 ff;
zitiert: Riese, NJW 1953 S. 521 ff.

S c h l o c h a u e r , Hans Jürgen, Die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Zur Integration Europas, Festschrift für C.F. Ophüls, Karlsruhe, 1965;
zitiert: Schlochauer, Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs.

- , Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Integrationsfaktor, Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt, 1966, S. 431 ff;
zitiert: Schlochauer, Der Gerichtshof als Integrationsfaktor.

S c h ü t z , E., Das Nachschieben von Gründen, Berichtigung der Bezeichnung und "Konversion" bei Verwaltungsakten, MDR 1954 S. 459 ff;
zitiert: Schütz, MDR 1954 S. 459 ff.

S i e b e r t , Walter, Die Methode der Gesetzesauslegung, Heidelberg, 1958;
zitiert: Siebert.

S i m s o n , Werner von, Der Gerichtshof und unbestimmte Rechtsbegriffe, 10 Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Kölner Schriften zum Europarecht, Band 1, 1965, S. 396 ff;
zitiert: von Simson, Der Gerichtshof und unbestimmte Rechtsbegriffe.

S t a s s i n o p o u l o s , Michel, Traité des actes administratifs, Athen, 1954; zitiert: Stassinopoulos.

S t e i n d o r f f , Ernst, Die Nichtigkeitsklage im Recht der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Schriften des Instituts für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht, Band 2, Frankfurt, 1952; zitiert: Steindorff, Nichtigkeitsklage.

- , Rechtsschutz und Verfahren im Recht der Europäischen Gemeinschaften, 1964; zitiert: Steindorff, Rechtsschutz.

S t e r n , Klaus, Interpretation - eine existentielle Aufgabe der Jurisprudenz, NJW 1958 S. 695 ff; zitiert: Stern, NJW 1958 S. 695 ff.

L e T a l l e c, Georges und E h l e r m a n n , Claus-Dieter, Die Begründungspflicht für Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften, AWD 1966, S. 149 ff. = RMC, 1966, S. 179 ff.

U l e , Carl-Hermann, Die Lehre vom Verwaltungsakt im Licht der Generalklausel, Recht, Staat und Wissenschaft, Band III; zitiert: Ule, Die Lehre vom Verwaltungsakt.

- , Empfiehlt es sich, die Bestimmungen des europäischen Gemeinschaftsrechts über den Rechtsschutz zu ändern und zu ergänzen?, Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, 1966, Band I, Teil 4; zitiert: Ule, Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages.

- , Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, Schriftenreihe der Hochschule

Speyer, Band 31/I, Berlin 1967.
zitiert: Ule, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes.

Uyterhoven, Richterliche Rechtsfindung und Rechtsvergleichung, 1959;
zitiert: Uyterhoven.

Vitta, Cino, Diritto Amministrativo, Band I, 4. Auflage, Turin, 1954;
zitiert: Vitta.

Veil, Friedrich, Neues Vorbringen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, Dissertation, Mainz, 1950;
zitiert: Veil

Virally, Stichwort "acte administratif" in: Encyclopédie juridique Dalloz, Droit administratif, Band 1, Paris, 1958;
zitiert: Virally, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif".

Waline, Marcel, Droit administratif, 7. Auflage, Paris;
zitiert: Waline.

- , Anmerkung zu C.E., 28.5.1954, Barel, RDP 1954 S. 509 ff;
zitiert: Waline, RDP 1954 S. 509 ff.

Wall, Edward, The Court of Justice of the European Communities, Jurisdiction and Procedure, London, 1966;
zitiert: Wall.

Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin-Frankfurt, 1960;
zitiert: Wohlfahrth-Everling-Glaesner-Sprung.

Zimmermann, Mehrstufige Rechtsfindung

als Verbindung von subjektiver und objektiver Auslegungsmethode, NJW 1954 S. 1628 ff.
zitiert: Zimmermann, NJW 1954, S. 1628 ff.

Z w e i g e r t , Konrad, Rechtsvergleichung als universale Interpretationsmethode, RabelsZ, 15. Jg., 1949/50 S. 5 ff;
zitiert: Zweigert, RabelsZ 1949/50 S. 5 ff.

Z w e i g e r t , Konrad, Grundsatzfragen der europäischen Rechtsangleichung. Festschrift für Dölle, Band II;
zitiert: Zweigert, Rechtsangleichung.

Z s c h a c k e , Die Begründung des Verwaltungsakts und ihre Bedeutung im Verwaltungsstreitverfahren, NJW 1954 S. 413 ff;
zitiert: Zschacke, NJW 1954 S. 413 ff.

Einleitung

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen zwei Begriffe: einmal die Begründung der angesprochenen Akte selbst und zum anderen die Pflicht zu deren Begründung, wie sie den Exekutiven der Europäischen Gemeinschaften obliegt. Beide Begriffe scheinen keine Probleme aufzuwerfen. Die Verwandtschaft einer "Begründung" mit dem Begriff des Grundes ist offenkundig nicht auf das Etymologische beschränkt und jedem leuchtet der Sinn einer Verpflichtung zur Begründung ein. Denn wenn auch die Frage "warum" oft nur durch Neugierde hervorgerufen sein mag, so ist die gewünschte und mitunter notwendige Beurteilung des Handelns eines anderen doch meist erst dann möglich, wenn er die Gründe für seine Verhaltensweise oder Meinung genannt hat. Seine Antwort erklärt sein Tun oder Lassen, unter Umständen vermag er es mit ihr zu rechtfertigen. Durch die Offenbarung der Gründe begründet er sein Verhalten. Daher könnte - ganz allgemein gesehen - Begründung mit Erklärung gleichgesetzt werden.

Eine genauere Betrachtung zeigt indessen, daß die Vielgestaltigkeit der möglichen Gründe eines Verhaltens, was die Begründung betrifft, Unterscheidungen notwendig macht. Der Erklärungswert eines bestimmten Grundes ist abhängig von den Absichten desjenigen, der die Erklärung wünscht. Es sind jeweils nur die Gründe gefragt, die auf

dem jeweiligen Sachgebiet für die in Aussicht genommene Beurteilung etwas auszusagen vermögen, für sie relevant sind. Daher beschränkt der Charakter dieser Untersuchung die Auswahl der erheblichen Gründe auf die rechtlich bedeutsamen Gründe und die Erklärung und Begründung eines Verhaltens unter rechtlichen Aspekten. In diesem Rahmen ist aber eine weitere Präzisierung unerläßlich. Maßgebend können hier nur Gründe und Begründungen sein, die sich auf die Tätigkeit einer Exekutive, d.h. einer Verwaltungsbehörde beziehen. Es sind deshalb die besonderen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, denen sich eine Exekutive bei ihren Handlungen gegenübersieht, sei es nun diejenige eines Staates oder einer supranationalen Organisation wie die der Europäischen Gemeinschaften.

Die Arbeit jeder Exekutive ist darauf gerichtet, tatsächliche Gegebenheiten nach einem vorgegebenen - meist politischen - Ziel zu ordnen und zu gestalten. In besonderem Maße gilt das für die Tätigkeit einer Wirtschaftsverwaltung, wie sie bei den Exekutiven der Europäischen Gemeinschaften an erster Stelle steht. Rechtsstaatliche Grundsätze, die - wie zu zeigen sein wird - auch für die durch die drei Gemeinschaftsverträge geschaffene Ordnung maßgebend sind, verlangen jedoch, daß die Verwaltung an festgelegte Rechtsnormen gebunden ist und nicht nach Belieben schalten und walten kann. Die Verträge müssen die Gemeinschaftsexekutiven zu dem beabsichtigten Verhalten ermächtigen. Die Tätigkeit einer rechtsstattlichen Verwaltung ist daher Rechts-

anwendung, auch wenn im Interesse einer möglichst wirksamen Verwaltungsarbeit eine mehr oder minder große Bewegungsfreiheit durch das gesetzte Recht gewährt wird. Sie muß deshalb stets die Normen und die in ihnen enthaltenen normativen Begriffe bei ihrer Anwendung an den tatsächlichen Verhältnissen und diese wiederum an den rechtlichen Voraussetzungen messen. Sachverhalt und Recht haben einander zu entsprechen, wenn die ins Auge gefaßte Maßnahme rechtlich zulässig sein soll. Die Gründe, aus denen dieses "Entsprechen" zu bejahen ist, rechtfertigen die erlassene Entscheidung. Die Verwaltung muß sie erwogen haben, will sie nicht aus Gutdünken und aufs Geratewohl eine Entscheidung fällen und nur hoffen, daß sie (zufällig) rechtmäßig ist. Das sind die Gründe, die für die Beurteilung des Aktes einer Exekutive notwendig und bedeutsam sind. Wenn eine Maßnahme der Verwaltung zu begründen ist, so sind damit diese "Subsumtions"-Gründe, nicht aber etwa die Motive, die Beweggründe des Verwaltungshandelns gefragt.

Von diesen Voraussetzungen gehen auch die Art. 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV aus, wenn sie die Exekutiven der Europäischen Gemeinschaften verpflichten, ihre darin bezeichneten Entscheidungen "mit Gründen zu versehen", d.h. zu begründen. Dieser Begründungszwang geht damit über das allgemeine Publizitätsprinzip hinaus, das in Artikel 5 Absatz 2 EGKSV verankert ist und allgemein fordert, daß die Gründe für das Handeln der Gemeinschaftsexekutiven bekannt gegeben werden. Er berührt sich viel-

mehr mit der Pflicht zur Begründung von gerichtlichen Urteilen. Gerade von dieser Pflicht ist er aber andererseits streng zu unterscheiden. Denn das gerichtliche Urteil beendet ein Verfahren, das ausschließlich der Verwirklichung des Rechts dient, während das Verfahren vor einer Verwaltungsbehörde in diesem eigentlichen und engeren Sinne Rechtsprozeß nur sein kann, wenn sie bei ihrer Tätigkeit gebunden ist. In der überwiegenden Zahl der Fälle aber ist das Ziel des Verwaltungshandelns die Gestaltung der tatsächlichen Verhältnisse nach ihrem Ermessen, freilich im Rahmen des bestehenden Rechts. Von daher gewinnt auch die Begründung eines Aktes der Verwaltung eine andere und gewichtigere Bedeutung als die eines gerichtlichen Urteils. Überdies wird das gerichtliche Verfahren von einem streitentscheidenden, unparteilichen Urteil abgeschlossen. Dagegen soll das Verwaltungsverfahren zu einer Verwaltungsentscheidung führen, die eine Partei fällen wird, die nicht nur an diesem Verfahren beteiligt ist, sondern es meistens auch in Gang gesetzt hat und es beherrscht.

Andererseits spielt die Begründungspflicht für das Verwaltungsverfahren selbst letztlich keine Rolle. Der zu begründende Akt der Verwaltung ist, wenn auch das wichtigste Ergebnis, so doch nur ein Teil dieses Verfahrens. Im Hinblick auf das voraufgegangene Verfahren ist die Begründung einer behördlichen Maßnahme ohne Bedeutung. Wesentlich ist sie vielmehr in bezug auf die

im Verwaltungsakt enthaltene Verfügung, die sie stützen und erklären soll. Sie wirkt daher im Verhältnis nach außen. Das Problem dieser Untersuchung stellt sich demnach vom Akt der Verwaltung, nicht vom Verwaltungsverfahren her. Bestätigt wird das auch durch die Tatsache, daß nur die wenigsten der bestehenden oder vorbereiteten Verwaltungsverfahrensgesetze genauere Bestimmungen über Art und Umfang der Begründungspflicht vorsehen (1).

Danach bezieht sich das Thema dieser Arbeit nur und unmittelbar auf die Akte der Exekutiven der Europäischen Gemeinschaften selbst sowie deren Pflicht, diese Akte mit Gründen zu versehen. Die dazu verpflichteten Exekutiven sind jetzt die Kommission und der Rat der Gemeinschaften, nachdem die einzelnen Exekutiven der drei Gemeinschaften aufgrund des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965 (2) vereinigt sind. Die positiv-rechtliche Grundlage des Begründungszwangs ist in den Artikeln 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV zu finden. Hinter diese grundsätzlichen Bestimmungen treten andere Vorschriften, die für besondere Fälle eine Begründungspflicht vorsehen, an Bedeutung zurück, wie die Artikel

---

1) vgl. BECKER und KÖNIG bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 51. Hingewiesen sei z.B. auf die §§ 58, 60 des österreichischen AVG. Selbst diese Bestimmungen sind jedoch noch sehr vage gehalten.

2) in Kraft getreten am 1.7.1967; vgl. ABL. vom 13.7.1967, Nr. 152 S. 1,2 ff. Dieser Vertrag hat zwar die Art. 9 - 13, 16 Abs. 3, 17 und 18 Abs. 6 EGKSV aufgehoben, aber nicht allgemein den Begriff "Hohe Behörde" durch "Kommission" ersetzt.

169 Abs. 1, 170 Abs. 3 EWGV, 141 Abs. 1, 142 Abs. 3 EAGV (für die dort erwähnten Stellungnahmen), Artikel 54 Abs. 4 EGKSV (für die Stellungnahme zu Investitionsprogrammen) oder Artikel 25 Abs. 1 Satz 2 des Statuts der Beamten der EWG und der EAG. Jeder dieser Artikel beschränkt sich darauf, die jeweils benannten Exekutiven zu verpflichten, bestimmte hoheitliche Maßnahmen "mit Gründen zu versehen". Welchen Inhalt der Begründungszwang hat und welche Ziele er verfolgt, läßt sich aus dem knappen Wortlaut nicht entnehmen. Auch die Stellung der Artikel im Rahmen der Vorschriften über die Organe der jeweiligen Gemeinschaft oder die übrigen Bestimmungen der Verträge ergeben nichts näheres darüber; darauf wird zurückzukommen sein. Es bedarf daher genauerer Untersuchungen, um den Sinn des Begriffes "mit Gründen versehen" zu ermitteln, will man nicht bei einer positivistischen Betrachtung verharren.

Grundlage dieser Untersuchungen ist außer den genannten Artikeln der Römischen Verträge und des EGKS-Vertrages die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die bis zum Stand vom Dez. 1971 berücksichtigt ist, und die rechtswissenschaftliche Literatur aus den sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zu den Verträgen. Darüberhinaus wird einer vergleichenden Erörterung der Rechte der Mitgliedstaaten besondere Bedeutung zuzumessen sein, die unabhängig von methodischen Überlegungen dadurch ermöglicht wird, daß ihr Objekt, die Verwaltung, als wichtigstes Kontinuum des modernen

Staates allen Mitgliedstaaten als Prinzip gemeinsam ist (3) und in der Organisationsform wie auch Funktion schon im tatsächlichen Bereich Vergleiche zuläßt. Im Vordergrund werden dabei das französische und deutsche Recht stehen. Beide haben für das Recht der Gemeinschaften Pate gestanden und waren im übrigen für die Entwicklung des Verwaltungsrechts in den europäischen Staaten und insbesondere in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften wegweisend. So ist in Belgien, das erst 1946 den Staatsrat als eigenes Organ der Verwaltungsrechtsprechung errichtete, die Tätigkeit des französischen Conseil d'Etat und der französischen Rechtswissenschaft stets von dominierendem Einfluß für das Verwaltungsrecht gewesen. (4) Im niederländischen Recht hat die französische Rechtsprechung und Wissenschaft, aber auch die deutsche Literatur ebenfalls entscheidenden Anteil an der Entwicklung des Verwaltungsrechts gehabt, (5) das im übrigen nur eine zersplitterte und noch im Aufbau befindliche Verwaltungsgerichtsbarkeit kennt. (6) Ebenso ist das italienische Verwaltungsrecht - jedenfalls anfänglich - aus Frankreich und Deutschland beeinflußt worden. (7)

---

3) Vgl. BECKER, Verwaltungsverfahren, S. 2.
4) Vgl. BECKER, Verwaltungsverfahren, S. 134 und auch BUCH bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 95
5) VAN POELJE u.a., Bestuursrecht, Bd. I, Allgemeiner Teil, S. 72 f.
6) Vgl. OOSTENBRINK bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 322 ff.
7) VITTA, Diritto amministrativo, Band I S. 21 und 22.

Nicht von ungefähr ergeben sich daraus auch sachliche Auswirkungen: das deutsche und vor allem das französische Verwaltungsrecht sind, jedenfalls was die hier anstehenden Fragen betrifft, im System geschlossener und bieten die weiter führenden Lösungen. Deshalb stützt sich diese Arbeit im wesentlichen auf diese beiden Rechte. Auf das niederländische und belgische Recht wird nur an den besonderen Schwerpunkten der Arbeit hingewiesen werden, während das italienische Verwaltungsrecht entsprechend seiner größeren Eigenständigkeit in weiterem Umfang zu berücksichtigen ist.

1. Kapitel

Methodische Gesichtspunkte und nationale Gegebenheiten

I.
Zur Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts

Für den Gerichtshof und die Behörden der Europäischen Gemeinschaften steht nicht die lediglich "ausführende Anwendung" des gesetzten Rechts bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Vordergrund, sondern dessen Auslegung und gegebenenfalls das Schließen der Lücken dieses Rechts. Hinsichtlich der bei der Auslegung zu beachtenden Methode kann - gleichgültig, ob der "historischen" oder der "akutalen" Methode der Vorzug zu geben ist (8) - allgemein davon ausgegangen werden, daß wie die gesamte Rechtsordnung jede Norm einem Zweck untergeordnet ist, sie ideelle und materielle Interessen ausgleichen soll (9). Jede Auslegung

---

8) Hingewiesen sei auf die grundlegenden Ausführungen GERMANNS, der die reine historische Auslegung für die Zeit des Absolutismus als begründet anerkennt, als der Herrscher - über seinen gesetzlichen Erlassen stehend - mit diesen "Befehlen" sich oftmals vorbehielt seine Anordnungen auch zu interpretieren (S. 56 f), und betont, daß dem heutigen Rechtsstaat nicht mehr die Herrschaft der Person, sondern die des Rechts entspricht (S. 57, 75 f, 283) und für Richter und Gesetzgeber - das Gesetz verbindlich ist "aufgrund seines amtlichen Textes, aber nicht der Wille des Gesetzgebers, der darin keinen adäquaten Ausdruck gefunden hat" (S. 74 f, 296). Siehe ferner KAUFMANN, Ernst Fuchs, S. 14 ff, 18.

9) Vgl. z. B. ENNECCERUS-NIPPERDEY, S. 125 f; SIEBERT, S. 7; OBERMAYER, NJW 1966 S. 1885 ff. (1888); GERMANN, S. 82 f.

ist daher heute grundsätzlich teleologisch (10). Sie ist, da dem Zweck eines Gesetzes stets ein Werturteil zugrunde liegt und es von bestimmten in ihm enthaltenen Wertungen ausgeht, eigentlich eine "wertkritische Methode". Sie "beruht auf den bereits dem Gesetz zugrundeliegenden 'immanenten Wertungen'" (11).

Während nun unmittelbar nach Inkrafttreten eines Gesetzes zunächst die vom historischen Sinn ausgehende Auslegungsmethode vorherrscht, macht sie mit zunehmenden Alter der Normen einer Methode Platz, die vom subjektiven Willen des Gesetzgebers unabhängiger wird und die Interessenkonflikte gemäß dem aus der Norm selbst erkennbaren Sinn und den aktuellen, ihr zuzuordnenden Verhältnissen zu lösen sucht (12). Diese Tendenz beruht ersichtlich auf dem unausgesprochenen Gedanken, daß die dem Gesetz innewohnenden Interessenbewertungen umso eher mit Hilfe der Erforschung des Willens des Gesetzgebers erkannt werden können, je jünger das Gesetz ist, daß aber mit den fortschreitenden Veränderungen

---

10) OBERMAYER, NJW 1966 S. 1885 ff. (1887 f); vgl. auch GERMANN, S. 80 und SIEBERT, S. 40.

11) GERMANN, S. 87 f; hiervon geht auch ZIMMERMANN, NJW 1954 S. 1628 ff. (1629) aus; vgl. ferner KAUFMANN, Analogie, S. 10/11.

12) Siehe zu diesem "Entwicklungsgesetz" ZWEIGERT, RabelsZ 1949/50 S. 5 ff. (6 f), mit Hinweisen auf FRANÇOIS GENY, Methodes d'interpretation et sources en droit privé, 2e éd. 1919, der diese Frage anhand der Auslegung des Code Civil und des BGB untersucht hat; vgl. auch die Darstellung der bisherigen Entwicklung der Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofes bei CHEVALLIER, C.M.L. Rev. 1964-5 S. 21 ff, die in dieselbe Richtung weist.

der von ihm erfaßten sozialen Verhältnisse, auf die sich seine Anwendung und damit seine Auslegung in jedem Einzelfall beziehen muß (13), der historische Wille des Gesetzgebers für die Erkenntnis dieser Wertungen immer weniger aussagt. Für eine praktische Lösung der Streitfrage, ob subjektiv-historisch oder objektiv-aktual auszulegen ist, kann daher davon ausgegangen werden, daß der historisch zu erforschende Wille des Gesetzgebers bei der Ermittlung der dem Gesetz immanenten Wertungen jeweils dann eine Rolle spielt, wenn sich die Lebensverhältnisse seit Bestehen des Gesetzes nicht oder nur unwesentlich gewandelt haben (14). Sind die von einer Norm erfaßten Verhältnisse unveränderlich, weil sie nur "statisch-geschichtlich" zu verstehen sind, so tritt auch hier die historische Betrachtungsweise in den Vordergrund (15).

Dieser Standpunkt, der die vermeintlichen Schwankungen (16) in den von der Rechtsprechung angewandten Auslegungsmethoden zu erklären vermag, führt im praktischen Ergebnis, das im Rahmen dieser Arbeit allein interessiert, zu denselben Rangordnungen und Wertverhältnissen unter den vier allgemein anerkannten Kriterien der Aus-

---

13) Siehe dazu z. B. KAUFMANN, Ernst Fuchs, S. 18.
14) Methodisch kann sich diese Auffassung nur auf die aktuale Interpretationsmethode stützen, wie sie neuerdings von GERMANN und KAUFMANN, Ernst Fuchs bzw. Analogie, befürwortet wird; das historische Moment dient hier nur als Hilfsmittel.
15) Vgl. etwa die Rechtsprechung zum Begriff der bürgerlichen Rechtsstreitigkeit "kraft Überlieferung" in § 13 GVG, in der das RG und der BGH sich für die "historische Auslegung" entschieden haben (z. B. RGZ 166, 218; BGHZ 1, 323; 9, 343); siehe dazu SIEBERT, S. 11.
16) Vgl. hierzu SIEBERT, S. 11 ff; ZIMMERMANN, NJW 1954 S. 1628 ff (1629).

legung (17), zu denen die Vertreter sowohl der modifizierten subjektiven als auch der gemäßigten objektiven Theorie gelangen: Auszugehen ist vom Wortlaut, dessen Sinn zunächst sprachlich-grammatikalisch zu ergründen und sodann aus dem systematischen Zusammenhang, in dem sich die auszulegende Norm befindet, zu erforschen ist. Diese jedoch nur formalen Ansatzpunkte bedürfen der Bestätigung durch sachliche Argumente. Sie indizieren lediglich das Auslegungsergebnis (18). Diese Argumente sind durch eine wertkritische Abwägung der von der Norm geregelten Interessengegensätze aufgrund der in ihr enthaltenen Wertungen und anhand des zu entscheidenden Falles zu gewinnen. Der Erkenntnis dieser Wertungen dient auch der Wille des Gesetzgebers solange als Hilfsmittel der Auslegung, wie nicht das zunehmende Alter der Norm und die Veränderung der von ihr erfaßten sozialen Verhältnisse das historische Moment offenbar unbrauchbar werden lassen (19).

Findet sich im geltenden Recht auch nach dessen Auslegung für die Entscheidung eines Falles keine bestimmte Regel, obwohl "deren Vorhandensein rechtlich geboten ist", so ist die dann gegebene

---

17) Nämlich grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegung; SAVIGNY, System des heutigen Römischen Rechts, Band I, Berlin 1940, S. 212 ff.; ENNECCERUS-NIPPERDEY, S. 331; GERMANN, S. 58 ff.; SIEBERT, S. 8.

18) Vgl. GERMANN, S. 58 ff, 64.

19) Von einer solchen "Vermutung" für den Willen des Gesetzgebers als gültigem Auslegungskriterium geht offensichtlich auch ZIMMERMANN aus, wenn er eine Ergänzung und Kontrolle der historischen Auslegung durch die (aktuale) Gesetzesberichtigung und Gesetzesanpassung fordert (NJW 1954 S. 1628 ff, 1630).

Lücke im Recht (20) durch "Rechtsfortbildung" oder "ergänzende Rechtsfindung" zu schließen. Wegen der hierbei zu beachtenden Methode herrscht in der kontinental-europäischen Rechtswissenschaft Einigkeit darüber, daß sie dem in Artikel 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches enthaltenen Grundsatz zu folgen hat (21): Es ist letzten Endes nach der Regel zu entscheiden, die der Gesetzgeber aufstellen würde. Der lückenfüllende Richter oder Beamte, der eine Lücke festgestellt hat und diese durch ergänzende Rechtsfindung schließen muß, ist daher freier als derjenige, der eine Norm lediglich auslegt. Dieser hat gemäß den in der Norm selbst vorgefundenen Wertungen zu entscheiden. Jener muß das Recht aufgrund eigener, selbständiger Wertung finden (22). Seine Stellung ähnelt aber nur der des Gesetzgebers. Er hat innerhalb der Rechtsordnung den Geist und Sinn des gesamten geltenden Rechts zu berücksichtigen; er ist nur "ergänzend" tätig (23). Der Grundsatz des Artikels 1 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches bildet somit lediglich eine Richtschnur für die Methoden der Lückenfüllung (24). Der Richter oder Beamte bedarf darüberhinaus eines Maßstabes für die ihm obliegende selbständige Wertung, d. h. - in Anbetracht des

---

20) So OBERMAYER, NJW 1966 S. 1885 ff. (1889); vgl. auch GERMANN, S. 115 ff; ENNECCERUS-NIPPERDEY, S. 315.
21) Vgl. ENNECCERUS-NIPPERDEY, S. 344; SIEBERT, S. 15; ZWEIGERT, RabelsZ 1949/50 S. 5 ff, 8/9; OBERMAYER, NJW 1966 S. 1885 ff (1890); GERMANN, S. 207 ff.
22) Siehe GERMANN, S. 108 ff; SIEBERT, S. 14/15.
23) Siehe GERMANN, S. 160, 166.
24) GERMANN, S. 151, 159 ff.

Zwecks des Rechts, Interessen, gleich welcher Art, auszugleichen - für die Bewertung und Abwägung der im Einzelfall betroffenen Interessen (25). Dieser Bewertungsmaßstab findet sich zwar in gleichem Maße wie für den Gesetzgeber auch für den Richter letztlich in der Idee der Gerechtigkeit (26). Da der Richter aber an das geltende Recht gebunden ist, orientiert sich die Tätigkeit der Lückenfüllung vor allem an der bestehenden Rechtsordnung. Das geschieht zunächst mit dem Hilfsmittel der Analogie, "mittels analoger Übernahme von bereits durch das geltende Gesetzesrecht geformten Normen" (27). Wenn das nicht möglich ist, hat er nach den bestehenden allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu forschen, die die Grundlage für eine neu aufzustellende Regel bieten (28). Bei dem zweiten Weg, der der gesetzgeberischen Tätigkeit am nächsten kommt, darf sich der Richter - wie der Gesetzgeber - aber nicht nur nach den Ordnungsgesichtspunkten seiner Rechtsordnung umsehen, er muß auch rechtsvergleichend über die Grenzen

---

25) Vgl. GERMANN, S. 160, 162.
26) Siehe hierzu GERMANN, S. 163 ff.
27) GERMANN, S. 174; Analogie ist hier als Analogie im engeren (traditionellen) Sinne zu verstehen. Dazu, daß jede Rechtsfindung (Auslegung und Lückenfüllung) ein analogisches Verfahren ist, vgl. KAUFMANN, Analogie, S. 4 und insbesondere S. 31 und 32; so wohl auch SIEBERT, S. 15/16.
28) Vgl. ENNECCERUS-NIPPERDEY, Bd. I, 1 S. 339 ff; SIEBERT, S. 14/15; vor allem aber GERMANN, S. 173 ff, 181 ff; siehe auch OBERMAYER, NJW 1966 S. 1885 ff (1889, 1890) und KAUFMANN, Analogie, S. 33/34.

blicken, um zu erforschen, wie in anderen Rechtsordnungen die betreffenden Interessen und deren Abwägung gewertet werden (29).

Die Beantwortung der Frage, ob diese Grundsätze aus dem innerstaatlichen Bereich auch für das Recht der Europäischen Gemeinschaften Geltung beanspruchen können, ist immer wieder mit derjenigen nach der Eigenart des Gemeinschaftsrechts verknüpft worden. Auch wenn die Methode der richtigen Auslegung im Grunde unabhängig von ihrem Gegenstand sein muß (30), ist dennoch nicht auszuschließen, daß die Besonderheiten eines Rechtsgebietes die Methode "von außen" in eine bestimmte Richtung lenken (31). Mit dem Charakter der durch die euro-

---

29) Siehe zu dieser immer bedeutsamer werdenden "komparativen Methode" besonders ZWEIGERT, RabelsZ 1949/50 S. 5 ff (9) sowie AUBIN, RabelsZ 1970 S. 476 ff und UYTERHOVEN, Richterliche Rechtsfindung und Rechtsvergleichung; vgl. auch ENNECCERUS-NIPPERDEY, Bd. I, 1 S. 343/344; GERMANN, S. 206 f.

30) Vgl. STERN, NJW 1958 S. 695 ff (697) mit Nachweisen; ERDMENGER, S. 17 ff, 30.

31) Vom praktischen Ergebnis her, das bei der Untersuchung der methodischen Grundsätze im Rahmen dieser Arbeit allein ausschlaggebend ist, ist die Erörterung der Frage einer allgemein gültigen "überrechtlichen" Auslegungsmethode letztlich unbedeutend; vgl. jedoch hierzu STERN, NJW 1958 S. 695 ff (697); ERDMENGER, S. 30. Hieraus erklären sich auch die Versuche, aus der vom Europäischen Gerichtshof angewandten Auslegungsmethode auf dessen durch die Verträge begründete Rechtsnatur zu schließen; so z.B. CHEVALLIER, C.M.L.Rev. 1964-5 S. 21 (22,35) und REUTER, S. 38 ff, 41, 42; vgl. auch ZWEIGERT, Rechtsangleichung, S. 416.

päischen Gemeinschaftsverträge geschaffenen Ordnung hat sich der Europäische Gerichtshof vor allem in den drei Rechtssachen 13/61 ("Bosch-Urteil") (32), 26/62 (33) und 6/64 (34) auseinandergesetzt. Die darin zum Ausdruck gekommene Auffassung des Gerichtshofes (35) entspricht der herrschenden Definition, mit der in der Literatur der Begriff "supranational" umschrieben wird (36). Danach kann gesagt werden, daß mit den Gemeinschaften eine eigenständige, autonome d.h. von den Mitgliedstaaten unabhängige, Rechtsordnung geschaffen wurde (37), die "in jedem Mitgliedstaat als ein einheitliches und geschlossenes Rechtssystem gesehen werden muß" (38); ferner, daß diese Rechtsordnung zugleich integrierter Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen ist und unmittelbare Rechtsbe-

---

32) Urteil vom 6.4.62, RsprGH d Bd. VIII S. 97 ff. (110).
33) Urteil vom 5.2.63, RsprGH d Bd. IX S. 1 ff. (25).
34) Urteil vom 15.7.64, RsprGH d Bd. X S. 1253 ff. (1269 f).
35) Vgl. auch die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE in der Rechtssache 6/64, RsprGH d. Bd. X S. 1279 ff. (1285). Siehe ferner die Urteile vom 13. 11. 64 - Rs 90 und 91/63 - RsprGH d Bd. X S. 1329 ff. (1344) und vom 13. 12. 67 - Rs 17/67 - RsprGH d Bd. XIII S. 591 ff. (608).
36) Vgl. aus der umfangreichen Literatur besonders REUTER, S. 139/140; OPHÜLS, Auslegung, S. 281; EHLE, NJW 1964 S. 2331; MATHIJSEN, S. 154.
37) Vgl. REUTER, S. 139; OPHÜLS, Auslegung, S. 281.
38) EHLE, NJW 1964, S. 2331.

ziehungen zwischen den Organen der Gemeinschaften und den einzelnen bestehen können (39). Innerhalb des Bereichs der integrierten Rechtsordnungen hat das Gemeinschaftsrecht Vorrang, weil die Mitgliedstaaten insoweit ihre Kompetenzen auf die Gemeinschaften übertragen haben (40). Die Gemeinschaften stellen daher eine einheitliche und unabhängige Rechtsordnung auf Gemeinschaftsebene, sowie zugleich eine integrierte Rechtsordnung mit unterschiedlichen Kompetenzbereichen auf innerstaatlicher Ebene dar (41).

Diese Feststellungen sagen allerdings für die Frage der Rechtsfindungsmethode nur aus, daß die Gemeinschaften mit den traditionellen völkerrechtlichen Verträgen und mit den herkömmlichen internationalen Organisationen wenig gemeinsam haben, nicht aber, daß ihre Rechtsordnung dem innerstaatlichen Recht - trotz ihrer Ähnlichkeit mit derjenigen staatsrechtlicher Gebilde (42)

---

39) REUTER, S. 140; EHELE, NJW 1964 S. 2331; OPHÜLS, Auslegung, S. 281.
40) Vgl. das Urteil vom 13.12.67 - Rs 17/67 - RsprGH d. Bd. XIII S. 591 ff (608) sowie EHLE, NJW 1964 S. 2331; HALLSTEIN, Grundlagen, S. 14 ff; OPHÜLS, Quellen und Aufbau, NJW 1963 S. 1697 ff. (1699).
41) EHLE, NJW 1964 S. 2331 f; vgl. ferner SCHLOCHAUER, Der Gerichtshof als Integrationsfaktor, S. 435 ff.
42) HALLSTEIN, Grundlagen, S. 5/6; OPHÜLS, Quellen und Aufbau, NJW 1963 S. 1697 ff. (1698); FURLER, NJW 1965 S. 1401 ff. (1402).

- gleichzusetzen und deshalb wie diese zu interpretieren ist. Gegenstand des Gemeinschaftsrechts sind jedoch rechtliche Beziehungen verschiedenster Art. Einerseits regelt es das Verhältnis der Gemeinschaften zu internationalen Organisationen oder Drittlängern sowie die Beziehungen unter den Mitgliedstaaten selbst, wie etwa hinsichtlich der Abänderung der Gemeinschaftsverträge. Dieser Bereich kann dem internationalen Recht zugerechnet werden (43). Andererseits bestehen rechtliche Beziehungen der Mitgliedstaaten zu den Organen der Gemeinschaften. Sie werden durch die versuchte Charakterisierung der Gemeinschaften gekennzeichnet (44). Das weiter von den Verträgen erfaßte unmittelbare Verhältnis zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und den Gemeinschaften ist dem klassischen Völkerrecht fremd (45). Die diese Beziehungen betreffenden Vertragsbestimmungen berühren sich mit innerstaatlichem Recht. Sie sind mit ihm nicht nur verwandt, sondern ihm gleichgestellt. Hier zeigt sich deutlich ein Charakterzug der Rechtsordnung der Gmeinschaften: Sie ist, obwohl unabhängig von den Rechts-

---

43) So REUTER, S. 43.
44) Siehe REUTER, S. 43, 139 f.
45) Vgl. REUTER, S. 43; MATHIJSEN, S. 152. Siehe auch HALLSTEIN, Grundlagen, der diesen direkt "im Durchgriff" wirkenden Teil von einem "obligatorischen" Bereich trennt, "in dem sich allein Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ..... gegenüberstehen" (S. 17).

ordnungen der Mitgliedstaaten, zugleich in diese integriert (46).

Zumindest in diesem Teilbereich des Gemeinschaftsrechts, dessen Gegenstand dem klassischen Völkerrecht fremd ist und bislang lediglich im innerstaatlichen Recht geregelt wurde, muß der Richter oder Beamte bei der Auslegung und Lückenfüllung auf die nationalen Rechte zurückgreifen (47); er ist auf sie angewiesen. Vor allem aber muß davon ausgegangen werden, daß die Verträge als in die nationalen Rechtsordnungen integriertes Recht bisher gültiges Recht verdrängt oder neues geschaffen haben, das die staatlichen Behörden und Gerichte sowie den einzelnen in gleicher Weise wie innerstaatliches Recht bindet. Es unterscheidet sich im Grunde von nationalem Recht nur darin, daß es aus der autonomen Rechtsordnung der Gemeinschaften hervorgegangen ist und außer den genannten Bindungen im nationalen Bereich auch Rechte und Pflichten zwischen dem einzelnen und den Organen der Gemeinschaften begründet hat. Für die Rechtsfindungsmethode führt der zuerst genannte Gesichtspunkt aus praktischen Gründen dazu, bei der Auslegung und Lücken-

---

46) Vgl. zu den zwei Strukturprinzipien des Gemeinschaftsrechts, dem unmittelbar wirkenden, zum Staatsbürger durchgreifenden Teil und dem allein das Verhältnis Gemeinschaft-Mitgliedstaaten betreffenden "obligatorischen Teil": HALLSTEIN, Grundlagen, S. 17.

47) So REUTER, S. 43; MATHIJSEN, S. 152; DEGENHARDT, S. 21 und die dort in Anm. 42 zitierte Literatur.

füllung des unmittelbar den einzelnen betreffenden Vertragsrechts die nationalen Rechte und damit auch die auf diese zu beziehende Methode zu berücksichtigen. Aufgrund des zweiten ist es dagegen rechtlich geboten, diesen Teil des Gemeinschaftsrechts mit der Methode zu interpretieren und auszufüllen, die auch für das innerstaatliche Recht gilt, will man nicht zulassen, daß die beiden - auch in den Wirkungen für den einzelnen - gleichartigen "Rechte" mit verschiedenen Maßstäben gemessen werden (48).

Demgegenüber könnten Bedenken nur aufgrund dessen angemeldet werden, daß die Rechtsordnung der Gemeinschaften durch den Abschluß "völkerrechtlicher Verträge" zustande kam. Das ist allerdings für die Auslegungsmethode grundsätzlich unerheblich (49), da die Art des Entstehens der Verträge grundsätzlich über ihren Inhalt und Sinn,

---

48) So offensichtlich schon Generalanwalt ROEMER in seinen Schlußanträgen in der Rs 6/54 zum Urteil des Gerichtshofes vom 31.3.55, RsprGH d Bd. I S. 241 ff. (244). Die Tatsache, daß der Gerichtshof durch Artikel 41 EGKSV, 177 EWGV und 150 EAGV in bestimmten Fällen letztlich allein zur Auslegung der Verträge berufen ist, kann hieran nichts ändern; denn diese Befugnis berührt nicht die Eigenart des auszulegenden Rechts, sie dient lediglich dazu, "die Einheitlichkeit der Auslegung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften sicherzustellen"; vgl. QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 1 zu Art. 177.

49) Siehe ERDMENGER, S. 17/18 mit weiteren Nachweisen; vgl. auch MATHIJSEN, S. 145; aA OPHÜLS, Auslegung, S. 286.

nach denen die Methode sich zu richten hat (50), nichts aussagen kann. Das Argument, die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages müsse sich notwendig methodisch von der eines innerstaatlichen Gesetzes unterscheiden, da jener nur unter historischem Blickwinkel, d.h. nach dem (wahren) Willen der Vertragsparteien ausgelegt werden dürfe, ist aber auch nicht stichhaltig, wie die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes zu dieser Frage zeigt. In ihr ist zwar nach wie vor anerkannt, daß Ziel der Auslegung eines gewöhnlichen völkerrechtlichen Vertrages das Erkennen des Willens der Vertragschließenden ist (51). Bei multilateralen Verträgen aber, die weniger einem Ausgleich der Eigeninteressen der Vertragsparteien, als vielmehr einem gemeinsamen, übergeordneten Interesse dienen, berücksichtigt auch der Internationale Gerichtshof, daß dieses gemeinsame Interesse Grundlage der Auslegung sein

---

50) So offensichtlich auch OPHÜLS, Auslegung, S. 279; vgl. ferner ENNECCERUS-NIPPERDEY, S. 323, 324; OBERMAYER, NJW 1966 S. 1885 ff. (1887) mit Nachweisen.

51) Vgl. z.B. Urteil vom 27. 8. 52 im Verfahren über die Rechte der US-Staatsangehörigen in Marokko, Fontes Juris Gentium A, I. 5 S. 209; Urteil vom 28.11.58 über die Konvention von 1902 zur Regelung der Vormundschaft über Minderjährige, D.O. Córdova, Fontes Juris Gentium, A, I. 5 S. 200; Gutachten vom 18. 7. 1950 - Friedensverträge zwischen Bulgarien, Ungarn und Rumänien (2. Phase) - D.O. Read, Fontes Juris Gentium, A, I. 5 S. 198; vgl. ferner BÜLCK, S. 547 ff. und ERDMENGER, S. 25 ff. mit Nachweisen.

muß. (52) Entsprechend dem gemeinsamen Interesse entwickeln diese Verträge, insbesondere wenn durch sie eine internationale Organisation begründet wurde, losgelöst von ihrem Ursprung ein eigenes Leben. (53) Ihre Auslegung muß sich auch an dessen veränderten Bedingungen orientieren. (54) Somit kann, was die Auslegung betrifft, im Grunde zwischen dem durch solche Verträge geschaffenen und dem innerstaatlichen Recht kein Gegensatz bestehen. Daher kann sich die für innerstaatliches Recht maßgebende Methode von zumindest derjenigen, die auf den "durchgreifenden" Bereich des Rechts der Europäischen Gemeinschaften anzuwenden ist, nicht wesentlich unterscheiden. Besonderheiten können sich insoweit jedoch aus bestimmten Eigenarten der Rechtsordnung der Gemeinschaften ergeben.

Das Recht der Europäischen Gemeinschaften ist zwar einerseits eine in sich geschlossene,

---

52) Siehe vor allem Gutachten vom 28.5.51 über die Völkermord-Konvention, Fontes Juris Gentium, A, I. 5 S. 201, 203 und die D.O. M. de Visscher zum Gutachten vom 11.7.50 - Statut von Südwestafrika - in Court International de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, 1950, S. 128 ff. 189/190.

53) Vgl. insbesondere die Gutachten vom 28.5.48 - Zulassung zu den Vereinten Nationen - O.I. Alvarez, Fontes Juris Gentium, A. I. 5 S. 211 und vom 28.5.51 über die Völkermordkonvention, O.D. Alvarez, Fontes Juris Gentium, A. I. 5 S. 213.

54) So im Gutachten vom 3.3.1950 - Zuständigkeit der Vollversammlung zur Zulassung zu den UN - O.D. Alvarez, Fontes Juris Gentium, A, I. 5 S. 212; vgl. ferner BÜLCK, S. 547 ff; ERDMENGER, S. 27.

vom Recht der Mitgliedstaaten im Prinzip unabhängige Ordnung (55). Zum anderen sind die Gemeinschaften aber kein gewachsenes Rechtssystem wie die "société nationale incarnée par l'Etat" (56). Ihnen fehlt zudem die allgemeine Zuständigkeit, die Kompetenz-Kompetenz (57). Jede die Gemeinschaften betreffende Frage kann daher nur auf der Grundlage der Verträge gelöst werden (58). Diese sind jedoch gegenüber innerstaatlichen Rechten "potenziert" (59) auslegungsbedürftig und lückenhaft. Hieraus folgt aber weiter, daß sich der Interpret der ad-hoc geschaffenen Verträge nicht in gleichem Maße wie in den gewachsenen Rechtssystemen auf den "Gesamtgeist der Rechtsordnung" stützen kann (60), um die für die Auslegung und Lückenfüllung maßgebenden Wertgesichtspunkte zu erkennen (61). Als Hilfsmittel für deren Erkennt-

---

55) Siehe oben S. 16/17; EHLE, NJW 1964 S. 2331; ZWEIGERT, Rechtsangleichung, S. 416, MATHIJSEN, S. 102.
56) REUTER, S. 40; vgl. auch ZWEIGERT, Rechtsangleichung, S. 416; IPSEN, S. 134, Note 81.
57) REUTER, S. 40; OPHÜLS, Quellen und Aufbau, NJW 1963 S. 1697 ff. (1698); siehe auch IPSEN, S. 89, Note 35.
58) Vgl. REUTER, S. 40.
59) ZWEIGERT, Rechtsangleichung, Seite 417.
60) Vgl. ZWEIGERT, Rechtsangleichung, Seite 416.
61) Vgl. hierzu OPHÜLS, Auslegung, der betont, daß die Bewertung der zu regelnden Fragen "großenteils unter politischen Gesichtspunkten (stand), die in den beteiligten Staaten verschieden waren" und daß die daraus folgenden Kompromisse nur schwer "ein sachlich zusammenhängendes Ganzes" bilden können (S. 687).

nis steht jedoch ein den nationalen Rechten im allgemeinen nicht so vertrauter Anhaltspunkt zur Verfügung. Durch die Verträge sind - besonders in dem unmittelbar auf die einzelnen durchgreifenden Bereich - Begriffe und Regelungen dem internen Recht der Mitgliedstaaten entnommen und in das Gemeinschaftsrecht eingefügt worden. (62) Trotz der genannten Unabhängigkeit des Gemeinschaftsrechts von der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten wurzeln die Verträge insoweit dennoch im innerstaatlichen Recht. Dieses kann daher zum Verständnis des Gemeinschaftsrechts beitragen. Die Übernahme rechtlicher Begriffe bedeutet allerdings nicht, daß ein solcher Begriff, auch wenn er offensichtlich aus einem bestimmten, etwa dem französischen, Recht stammt, ausschließlich auf der Grundlage dieses Rechts zu verstehen ist; d.h. es sind nicht allein die in dieser einen internen Rechtsordnung mit dem Begriff oder der Regelung verfolgten Zwecke und Interessenbewertungen maßgebend. Übernommen wurde vielmehr "nur der, meistens irgendwie mit der allgemeinen Auffassung der Mitgliedstaaten

---

61) Siehe MATHIJSEN, S. 102, 103; OPHÜLS, Auslegung S. 282; REUTER, S. 43, 44.
Hiervon sind zu unterscheiden die ausdrücklichen oder stillschweigenden Bezugnahmen der Verträge auf die internen Rechte der Mitgliedstaaten (z.B. Art. 96 Abs. 2, 99, 71 EGKSV, 215 II EWGV, 188 Abs. 2 EAGV) oder auf internationales Recht (z.B. Art. 74 Abs. 1 Ziff. 1 EGKSV), die auf die Rechtsfindungsmethode für das Gemeinschaftsrecht keinen Einfluß haben; vgl. hierzu REUTER, S. 40/41; MATHIJSEN, S. 101 ff.

übereinstimmende, Ansatzpunkte des Rechts". (63) Zur Erkenntnis dieser Werte, die im Gemeinschaftsrecht die Interessenabwägung zu bestimmen haben, ist daher diese allgemeine Grundlage der internen Rechtsordnungen wesentlich. Um sie aufzudecken, sind die Rechte der Mitgliedstaaten rechtsvergleichend zu erforschen. Die auf diesem Wege gefundenen Werturteile, die - mehr oder weniger übereinstimmend - in den Mitgliedstaaten in den entsprechenden Begriffen oder Regelungen enthalten sind, müssen unter Berücksichtigung der sich aus dem Gemeinschaftsrecht selbst ergebenden Bewertungen der Auslegung der auf den einzelnen durchgreifenden Vertragsbestimmungen zugrundegelegt werden.

Die Rechtsvergleichung stellt daher für die Auslegung der Europäischen Verträge ein wesentliches methodisches Hilfsmittel dar (64). Noch bedeutender ist sie für die die Lücken der

---

63) So OPHÜLS, Auslegung S. 282; siehe auch MATHIJSEN, S. 141/142.

64) Dies wurde schon frühzeitig durch den Europäischen Gerichtshof anerkannt vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil vom 11.2.55 - Rs 3/54 - RsprGH d Bd. I, S. 131 ff. (157 ff.) zum Begriff des Ermessensmißbrauchs i.S.v. Art. 33 EGKSV. Vgl. hierzu aus der Literatur OPHÜLS, Auslegung, S. 282; in gleichem Sinne offensichtlich ZWEIGERT, Rechtsangleichung, S. 416/417; vgl. auch die Untersuchungen von REUTER und MATHIJSEN, die auf der Grundlage der Rechtsquellenerforschung die (für die Interpretation maßgebenden) allgemeinen Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten durch Rechtsvergleichung gewinnen wollen; siehe ferner BÜLCK, S. 547 ff.

Verträge füllende Rechtsfindung (65). Die bei dieser für den Richter maßgebenden Wertgesichtspunkte der gesamten Rechtsordnung sind - wie dargelegt - in den Europäischen Verträgen nicht so ausgeprägt wie in den gewachsenen nationalen Rechtsordnungen. Die in diesen zur Lückenfüllung gegebenen Hilfsmittel der Analogie und der Entscheidung aufgrund allgemeiner, in ihnen vorhandener Rechtsgrundsätze können daher nur eine untergeordnete Rolle im Gemeinschaftsrecht spielen. (66) Es macht sich jedoch auch hier als methodisch bedeutsame Eigenart der Gemeinschaften bemerkbar, daß die Verträge sich zumindest in dem Bereich, der die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten unmittelbar erfaßt, weitgehend an erprobte Regelungen im Recht der Mitgliedstaaten anlehnen. Der europäische Richter oder Beamte, der eine Lücke im Gemeinschaftsrecht festgestellt hat, kann daher - ähnlich wie bei der Auslegung- auf die nationalen Rechtsordnungen zurückgreifen. Er hat rechtsvergleichend die allgemeinen, in den Rechten der sechs Staaten geltenden Rechtsgrundsätze zu ermitteln. Auf deren Grundlage bildet er die für den zu entscheidenden Fall geltende Regel (67).

---

65) Vgl. dazu, daß die komparative Methode auch im innerstaatlichen Recht eine wichtige Rolle spielt, oben S. 15 mit Anm. 29.
66) Vgl. ZWEIGERT, Rechtsangleichung, S. 416.
67) Aus der umfangreichen Literatur vgl. besonders HALLSTEIN, Grundlagen, S. 12; HELDRICH, S. 11/12; ZWEIGERT, Rechtsangleichung, S. 417; FUSS, NJW 1964, S. 945 ff. (945/946). Siehe ferner BÜLCK, S. 547 ff; DÄUBLER, NJW 1965, S. 1646 ff. (1647).

Diese methodischen Grundsätze werden durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt. Bei der Interpretation berücksichtigt er grundsätzlich den Wortlaut und die systematische Stellung der auszulegenden Vorschrift. Er erkennt dem hieraus gewonnenen formalen Ergebnis jedoch keine eigen-ständige Bedeutung zu, sondern verlangt dessen Bestätigung durch eine Auslegung nach dem "Geist des Vertrages" oder seinen "Zielsetzungen", d.h. nach den der Vorschrift immanenten Wertungen. Dieser methodische Grundsatz wird entweder offen ausgesprochen (68) oder wird dadurch erkennbar, daß die Auslegung nach dem Zweck diesen formalen Hilfsmitteln vorangestellt wird (69). Um diesen Zweck und die entsprechenden Wertungen zu erkennen, befaßt sich der Gerichtshof nur teilweise und nicht ausschließlich mit dem

---

68) Siehe besonders das Urteil vom 23.2.1961 - RS 30/59 - RsprGH d Bd. VII S. 1 ff (43). Vgl. auch die Urteile vom 29.11.56 - Rs 8/55 - RsprGH d Bd. II, S. 297 ff (313); vom 13.6.58 - Rs 9/56 und Rs 10/56 - RsprGH d Bd. IV S. 9 ff (26) und 51 ff. (66) in denen der GH darlegte, daß das besonders formale Hilfsmittel des Umkehrschlusses nur dann zuzulassen ist, wenn keine andere Auslegung sinnvoll und mit Wortlaut, Zusammenhang und Zweck der betreffenden Bestimmungen vereinbar ist.

69) Siehe dazu die Urteile vom 21.12.54 - Rs 1/54 - RsprGH d Bd. I S. 7 ff (23/24, 31), vom 6.4.62-Rs 13/61-("Bosch-Urteil") - RsprGH d Bd. VIII, S. 97 ff (112/113) und vom 5.2.63 - Rs 26/62 - RsprGH d Bd. IX S. 1 ff. (24-27).

historischen Willen der "Verfasser der Verträge" (70). Er mißt zudem dem historischen Gesichtspunkt keine ausschlaggebende Bedeutung bei, sondern ordnet ihn dem Hilfsmittel der Auslegung aus dem Sinn unter, der den Vertragsbestimmungen selbst innewohnt. (71) Er entnimmt die für die Auslegung bedeutsamen Wertungen aus den Vertragsbestimmungen selbst und wie im "Bosch-Urteil" (72) zusätzlich aus dem allgemeinen, im Recht der Mitgliedstaaten anerkannten Rechtsgrundsatz der Rechtssicher-

---

70) Bemerkenswert ist, daß der Gerichtshof in diesem Zusammenhang nicht von dem "Willen der Vertragsparteien", sondern von den "Absichten der Verfasser" (Urteile vom 17. 12.59 - Rs 14/59 - RsprGH d Bd. V S. 465 ff., 489 und vom 14.12. 62 - Rs 2 und 3/62 - RsprGH d Bd. VIII S. 867 ff, 882) oder allgemein von den "Verfassern der Verträge" (vgl. Urteil vom 23.2.61 - Rs 30/59 - RsprGH d Bd. VII S. 1 ff, 45) spricht, was nur darauf schließen läßt, daß er von dem "in den Verträgen objektivierten historischen Willen" ausgehen will, da er sich ansonsten auf den - irrelevanten - persönlichen Willen der Mitglieder der einzelnen Verhandlungsdelegationen gestützt hätte; in solchem Sinne aber offensichtlich OPHÜLS, Auslegung S. 287.

71) Vgl. die Urteile vom 17.12.59 - Rs 14/59 - RsprGH d Bd. V S. 485 ff (489, 490), vom 23.2.61 - Rs 30/59 - RsprGH d Bd. VII S. I ff (45 ff) und vom 14.12.62 - Rs 2 und 3/62-RsprGH d Bd VIII S. 867 ff (882).

72) Urteil vom 6. 4. 62 - Rs 13/61 - RsprGH d Bd. VIII S. 97 ff (112 ff).

heit (73).

Für die lückenfüllende Methode ist das Urteil des Gerichtshofs in dem Rechtsstreit Algera u. a. gegen die Gemeinsame Versammlung (74) bedeutsam. Angesichts des Schweigens des EGKS-Vertrages zu der Frage, ob und inwieweit der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte zulässig sei, sah sich der Gerichtshof "verpflichtet, die Frage von sich aus unter Berücksichtigung der in Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung der Mitgliedstaaten anerkannten Regeln zu entscheiden". Auch bei anderen Lükken griff der Gerichtshof, hauptsächlich aber die Generalanwälte, auf die rechtsvergleichend zu ermittelnden, in den Mitgliedstaaten anerkannten Rechtsgrundsätze zurück, um einen Ansatzpunkt für die der Lückenfüllung zugrundezulegenden Werturteile zu finden. (75)

---

73) Siehe auch die Urteile vom 21.6.58 - Rs 8/57 - RsprGH d Bd. IV S. 231 ff (257) - gleichlautend in der Rs 13/57, a.a.O. (S. 304) mit den Schlußanträgen des Generalanwalts LAGRANGE, S. 363 und vom 5.2.63 - Rs 26/62 - RsprGH d Bd. IX S. 1 ff. (24 ff.); vgl. ferner zu einer "rechtsvergleichenden Auslegung" des Art. 47 EGKSV die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil vom 4.4.1960 - Rs 31/59 - RsprGH d Bd. VI, Teil 1 S. 187 ff (201 ff).

74) vom 12.7.57 - Rs 7/56, 3 bis 7/57 - RsprGH d Bd. III S. 83 ff (118 f).

75) Siehe das Urteil vom 15.2.69 - Rs 23/68 - RsprGH d Bd. XV S. 43 ff (51), Satz 13 und die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil vom 6.4.62 - Rs 13/61 ("Bosch-Urteil") - RsprGH d Bd. VIII S. 119 ff (129) und auch die des Generalanwalts ROEMER zum Urteil vom 20.3.59 - Rs 18/57 - RsprGH d Bd. V S. 89 ff (162/163). Siehe auch

Für die Praxis der Auslegung und Lückenfüllung der Vertragsbestimmungen, die die Beziehungen der Staatsangehörigen zu den Organen der Gemeinschaften (und zu denen der Mitgliedstaaten) regeln, kann daher festgehalten werden, daß die für das innerstaatliche Recht entwickelte Methode zumindest in diesem Bereich des Europäischen Gemeinschaftsrechts der Rechtsfindung zugrunde zu legen ist. Dabei kommt der rechtsvergleichenden Untersuchung der Rechte der sechs Mitgliedstaaten eine bedeutende Schlüsselposition zu. Die mit ihrer Hilfe ermittelten, diesen Rechten gemeinsamen allgemeinen Grundsätze enthalten bei der Auslegung und der Lükkenfüllung zu beachtende Werturteile. Sie sind - jedoch nur zusammen mit den den einzelnen Vertragsbestimmungen selbst immanenten bzw. den in der gesamten Gemeinschaftsrechtsordnung erkennbaren Wertungen - der Rechtsfindung zugrunde zu legen. Aus dieser Einschränkung ergibt sich die Antwort auf die Streitfrage, ob als gemeinsamer Rechtsgrundsatz nur der geringste gemeinsame Nenner aus den Rechten der Mitgliedstaaten anzusehen ist (76) oder ob lediglich die durch

---

DE LAUBADERE, Les actes administratifs, KSE, 1 S. 484: "le chapitre du régime des actes administratifs est probablement, dans tout le droit des Communautés, celui où est la plus constante l'inspiration des droits nationaux, inspiration souvent reconnue explicitement par les arrêts eux-mêmes et qui du reste combine naturellement selon le cas, l'emprunt direct, l'option entre des solutions nationales différentes, efin l'adaptation".

76) So HELDRICH, S. 18/19.

"wertende Rechtsvergleichung" gefundene und für die Gemeinschaften fortschrittlichste Lösung als gültiger allgemeiner Rechtsgrundsatz bezeichnet werden kann. (77) Ein den sechs Rechtsordnungen gemeinsamer allgemeiner Rechtsgrundsatz ist begrifflich nur als (kleinster) gemeinsamer Nenner denkbar. Da die in diesem Nenner enthaltenen Wertungen jedoch nicht allein, sondern zusammen mit den dem Gemeinschaftsrecht eigenen Wertungen die Auslegung oder Lückenfüllung beeinflussen, entspricht das für den Einzelfall so gewonnene Ergebnis auch den Zielsetzungen der Verträge. Es ist daher für das Gemeinschaftsrecht die beste oder "fortschrittlichste Lösung". (78) Da sie bereits in einem der Mitgliedstaaten als Regel anerkannt sein kann, ist es auch möglich zu fordern, die vergleichende Untersuchung der mitgliedstaatlichen Rechte müsse wertende Rechtsvergleichung sein. Ihr Ergebnis muß letztlich den Werten des Europäischen Gemeinschaftsrechts entsprechen.

---

77) Vgl. dazu FUSS, NJW 1964 S. 945 ff. (946); DÄUBLER, NJW 1965 S. 1646 ff. (1648); ZWEIGERT, Rechtsangleichung, S. 418.

78) Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE, zum Urteil des Gerichtshofs vom 12.7.62 - Rs 14/61 - RsprGH d Bd. VIII S. 558 ff. (570/571); so offensichtlich auch MATHIJSEN, S. 143.

II.

Der Begründungszwang in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten

1) Individuelle Hoheitsakte

Gesetzliche Bestimmungen, die wie die Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV a l l g e m e i n die Angabe von Gründen für Einzelmaßnahmen der Exekutiven fordern, sind dem geltenden Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften fremd. Man findet lediglich einige Vorschriften, die auf besonderen Gebieten für individuelle Verwaltungsentscheidungen ausdrücklich die Angabe von Gründen vorschreiben. Vor allem in Frankreich haben jedoch die Rechtsprechung und die Verwaltungsrechtswissenschaft über solche besonderen gesetzlichen Bestimmungen hinaus ein sehr differenziertes Bild geschaffen, das zunächst beschrieben werden soll.

a) Der französische Conseil d'Etat hat schon frühzeitig die Ansicht vertreten und sie später immer wieder betont, daß die Behörden ihre Entscheidungen ("actes administratifs") bei deren Erlaß grundsätzlich nicht begründen müssen, wenn nicht ein Gesetz oder eine Verordnung eine Begründung (motivation) ausdrücklich verlangt. (79) Dem hat das Schrifttum

---

79) Vgl. C.E., 1. 8. 1902, Delegogué, Rec. S. 610; 26.10.1945, Morel, Rec. S. 212;

zugestimmt.(80) Eine Ausnahme gilt nur für besondere schwerwiegende Entscheidungen, wenn aus den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Zusammensetzung der zuständigen Behörde folgt, daß die Verwaltung ihrer Entscheidung eine Begründung beifügen muß. (81) Gleichgültig, ob die Ver-

---

10.2.1950, Muller, Rec. S. 90; 5.6.1953, Baudouin, RDP 1953 S. 1068; 16.12.1955, Bourobka, D. 1956. J. 392; Schlußanträge LETROURNEUR zu C.E., 27.1.1950, Billard, S. 1950.3.41 ff (41,43). Solche besonderen Bestimmungen enthalten z.B. das Dekret vom 15.2.1930 über die Organisation der Zentralverwaltung des Ministers für Unterricht und Kultus (Art. 20 betr. die Begründung von Disziplinarmaßnahmen), das Gesetz vom 15.1.1943 (Art. 84 Abs. 3 betr. die Begründung der Zurückweisung eines Antrags auf Genehmigung einer Grundstücksteilung), die Anordnung vom 27.6./11.12. 1944 (Art. 4 Abs. 2 und 3 betr. die Begründung von Disziplinarmaßnahmen auf dem Gebiet der "épuration administrative").

80) Vgl. ODENT, S. 342; WALINE, S. 400 und in RDP 1954 S. 509 ff (511); VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "Acte administratif", n. 125; DRAGO, D. 1956.J.392 ff (395); DE SOTO, RDP 1953 S. 1068. Siehe ferner Schlußanträge LETROURNEUR zu C.E., 28.5.1954, Barel, RDP 1954 S. 519 ff (521).

81) So für Entscheidungen der Flurbereinigungskommissionen C.E., 27.1.1950, Billard, S. 1950.3.45 und 4.6.51, Robois u.a., Rec. S. 314, 319; oder allgemein für Disziplinarmaßnahmen, siehe DRAGO, D. 1956 J. 392 ff (Anmerkung zu C.E. 16.12.1955, Bourobka). Vgl. ferner ODENT, S. 342; WALINE, S. 400 und die Schlußanträge von LETROURNEUR zu C.E., 27.1.1950, Billard, S. 1950.3.41 ff (43 f), der auf den "caractère parajuridictionnel" der Flurbereinigungskommissionen hinweist.

Verwaltungsbehörde zur Begründung einer Maßnahme gesetzlich verpflichtet ist oder nicht, muß sie die Gründe ("motifs") für ihre Entscheidungen spätestens vor Gericht offenbaren. (82) Diese Verpflichtung, die ihr gegenüber dem Richter obliegt (83), gründet sich auf folgendem: Jede Verwaltungsentscheidung "muß auf einem Grund beruhen, d.h. sie rechtfertigt sich durch bestimmte tatsächliche Verhältnisse, die z.Zt. des Erlasses der Entscheidung bestehen" (84); der Conseil d'Etat prüft die tatsächliche Richtigkeit und rechtliche Erheblichkeit dieser Gründe nach (85): "Le Conseil d'Etat juge le motif et non la decision", er prüft die Gründe, nicht aber die Begründetheit einer Entscheidung nach (86).

---

82) Siehe vor allem die Schlußanträge von LETOURNEUR zu C.E., 28.5.54, Barel, RDP 1954 S. 519 ff (522); WALINE, S. 415/416 und RDP 1954 S. 509 ff (511) in einer Anmerkung zum Urteil "Barel"; vgl. ferner DE LAUBADERE, Traité, S. 397; DRAGO, D. 1956 J. 392 ff (395); LANZ, S. 137.

83) Siehe die Schlußanträge von LETOURNEUR zum Urteil "Barel"a.a.O. (Anm. 82); WALINE, S. 415/416 und RDP 1954 S. 509 ff (511); DRAGO, D. 1956 J. 392 ff (395).

84) WALINE, S. 409; vgl. C.E., 29.6.45, Corby, Rec. S. 144; siehe ferner DE LAUBADERE, Traité, S. 212 und 399,

85) Siehe C.E., 4.4.1914, Gomel, Rec. S. 488; C.E., 14.1.1916, Camino, Rec. S. 15; vgl. WALINE, S. 410 ff mit umfangreichen Nachweisen; DE LAUBADERE, Traité, S. 394; ODENT, Band III, S. 356; siehe ferner die Schlußanträge von LETOURNEUR zum Urteil "Barel"a.a.O. (Anm. 82) S. 520 f.

86) Siehe C.E., 14.1.1916, Camino, Rec. S. 15; C.E., 18.1.1952 Sciandra, RDP 1952 S. 825; C.E., 29.10.1954, Rougier, RDP 1955 S. 188; Schlußanträge JOSSE zu C.E., 8.6.34, Augier, D. 1934,3.31 ff, 32; ODENT, S. 356; DE LAUBADERE, Traité, S. 393, 397; J.G.,

Diese Befugnis zieht die Verpflichtung der Verwaltung nach sich, die Gründe, die sie ihrer Entscheidung zugrundegelegt hat, bekannt zu geben. (87)

Das Verhältnis der Verpflichtung zur Angabe der "motifs" vor dem Richter zu der zuvor erwähnten Verpflichtung zur "motivation"

Anmerkung zu C.E. 14.5.1948, Imbach, D. 1949. J. 226. - Ungenau ist die Übersetzung dieses Grundsatzes bei STEINDORFF, Nichtigkeitsklage, S. 56/57 und LANZ, S. 136, die von der Nachprüfung der "Begründung" durch den Conseil d'Etat sprechen; dies läßt außer Acht, daß nur in Ausnahmefällen eine Begründung erforderlich ist und verkennt den Unterschied von "motivation" und "motifs".
Dies gilt nicht, wenn die Verwaltung rechtlich verpflichtet war, aufgrund eines gegebenen Sachverhalts im Sinne der streitigen Entscheidung zu handeln ("pouvoir lié"); vgl. ODENT, S. 357; DE LAUBADERE, Traité, S. 397 mit 394; Schlußanträge JOSSE zu C.E., 8.6.34, Augier, D. 1934. 3.31 ff (32), dann wird der fehlerhafte Grund durch den zutreffenden ersetzt und die Entscheidung für rechtmäßig erachtet: so C.E., 8.6.34, Augier, D. 1934.3.32/33; ODENT, S. 357; DE LAUBADERE, Traité, S. 397; LANZ, S. 148.
Dieser Standpunkt beruht einerseits darauf, daß die "motifs" einer Maßnahme als deren Bestandteil angesehen werden (DE LAUBADERE, Traité, S. 211 f; vgl. auch STEINDORFF, Nichtigkeitsklage, S. 144) und zum anderen darauf, daß bei Ermessensentscheidungen in erster Linie nicht die rechtlichen Grenzen des Ermessens, sondern die Ermessensbetätigung selbst, das Handeln der Verwaltung, nachgeprüft werden (vgl. LANZ, S. 138/139; siehe auch die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 10.2.55 - Rs 3/54 - RsprGH d Bd. I S. 151 ff, 179).

87) WALINE, S. 415/416 und RDP 1954 S. 509 ff

einer Entscheidung offenbart die berühmte "affaire Barel": (88) Der zuständige Minister hatte mehreren Bewerbern die Zulassung zur Aufnahmeprüfung für die "Ecole Nationale d'Administration" verweigert. Diese fochten die (unbegründeten) Entscheidungen an mit der Behauptung, der Minister habe aus - unzulässigen - politischen Gründen gehandelt. Hierfür erbrachten sie Anzeichen eines Beweises. Der Conseil d'Etat forderte daraufhin vom Minister die Bekanntgabe der G r ü n d e , die ihn zu seiner Entscheidung veranlaßt hatten. Dieser weigerte sich unter Berufung darauf, daß die Entscheidung keiner B e g r ü n d u n g bedurfte. Der Conseil d'Etat schloß daraus, die Gründe des Ministers seien rechtlich nicht beachtenswert gewesen, und hob die Entscheidung auf. In seinen Schlußanträgen hatte der Commissaire du gouvernement LETOURNEUR ausgeführt, (89) die Regel, wonach Verwaltungsentscheidungen nicht zu begründen sind, bezwecke nicht, die Verwaltung der Verpflichtung zu entheben, dem Richter in Anfechtungsverfahren die Gründe der angegriffenen Entscheidung zu offenbaren, einer Verpflichtung, "die unmittel-

---

(511); DE LAUBADERE, Traité, S. 397; DRAGO, D. 1956. J. 392 ff (395); ebenso die Schlußanträge von LETOURNEUR zu C.E., 28.5.54, Barel, RDP 1954 S. 519 ff (521).

88) C.E., 28.5.1954, RDP 1954 S. 509.

89) RDP 1954 S. 519 ff.

bar aus der Existenz der gerichtlichen Kontrolle folgt, die die unerläßliche Bedingung für die Ausübung dieser Kontrolle und völlig andersartig ist als jene reine Regel über die Form". (90) Ebenso klar unterscheidet WALINE in seiner Anmerkung zu diesem Urteil (91) zwischen den beiden Pflichten der Verwaltung. Er beklagt die "grobe Verwirrung" des Ministers und fährt fort: "Mit dem Vorwand, das Gesetz verpflichte ihn nicht, seine Entscheidung zu 'begründen', dachte er sich, sie brauche nicht auf Gründen zu beruhen"; (92) er betont, die Verwaltung könne nicht nach "Lust und Laune" handeln, sondern "sie muß im Gegenteil immer einen Grund haben, selbst wenn sie nicht gehalten ist, diesen bei Erlaß ihrer Entscheidung bekanntzugeben". (93)

Die Begründungspflicht wird daher von der Verpflichtung zur Angabe der Gründe vor dem Richter klar getrennt. Beide bestehen unabhängig voneinander.

b) Ebensowenig wie in Frankreich wird im deutschen Verwaltungsrecht gesetzlich allgemein eine Begründung für Verwaltungsentscheidungen verlangt. Etwas anderes gilt nur für Entscheidungen übergeordneter Behörden, die über einen Rechtsbehelf gegen einen erstinstanzlichen Ver-

---

90) a.a.O. S. 521.
91) RDP 1954 S. 509 ff.
92) a.a.O. S. 511.
93) a.a.O. S. 512. Siehe ferner WALINE, S. 415/416; DE LAUBADERE, Traité, S. 397.

waltungsakt zu befinden haben. (94) Für Entscheidungen der erstinstanzlichen Behörden sehen dagegen lediglich einzelne Vorschriften in Sonderfällen einen Begründungszwang vor. (95)

In der deutschen Rechtsprechung wurde jedoch die Auffassung vertreten, daß grundsätzlich jeder Verwaltungsakt von der ihn erlassenden Behörde begründet werden müsse. So hat das Preußische Oberverwaltungsgericht (OVG) bereits in einer Entscheidung vom 2. 6. 1881 (96) ausgeführt, eine Polizeibehörde müsse "ihre Verfügung nach der rechtlichen wie nach der tatsächlichen Seite hin soweit begründen",

---

94) So schon die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25.9.1819 in § 37, wonach die vorgesetzte Behörde verpflichtet ist, "den Beschwerdeführer über die Gründe ihres Urteils (!) zu belehren"; ebenso die Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen vom 4.9. 1831 in § 36 Abs. 2; - beide Bestimmungen sind wohl eher als Vorläufer für den Begründungszwang für verwaltungsgerichtliche Entscheidungen anzusehen. Das geltende Recht schreibt in § 73 Abs. 3 der VWGO vom 21.1.1960 eine Begründung für Widerspruchsbescheide vor.

95) So z.B. § 7 des ehemaligen Reichsvereinsgesetzes für die Verweigerung der Genehmigung einer Versammlung; § 18 S. 4 GewO für die Versagung der Genehmigung für Anlagen i.S. des § 16 GewO sowie § 63 GewO für die Versagung oder Entziehung der Reisegewerbekarte; § 44 Abs. 1 S. 1 BBG für die Versetzung eines Beamten in den Ruhestand.

96) Rep. II C. 87/81; PROVGE Bd. 7 S. 252 ff (254).

daß der Betroffene sich über ein einzulegendes Rechtsmittel schlüssig werden könne. Später hat es die Geltung dieser Pflicht auf jede Behörde ausgedehnt. (97) Von der neueren Rechtsprechung wird das nicht so eindeutig geäußert. Das Bundesverwaltungsgericht entschied z.B. am 13.1.1955, (98) daß ein Verwaltungsakt, "soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist, ohne jegliche Begründung erlassen werden" kann. (99) Demgegenüber urteilte das Bundesverfassungsgericht am 16.1.1957, (100) eine Verwaltungsvorschrift, die die Versagung einer Paßverlängerung ohne Begründung zulasse, sei "mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz unvereinbar, daß der Staatsbürger, in dessen Rechte eingegriffen wird, einen Anspruch darauf hat, die Gründe dafür zu erfahren". Das Bundesverwaltungsgericht wiederum meinte dazu, dieser Grundsatz gelte bei Entscheidungen, bei denen der Behörde ein "besonders weiter Ermessenspielraum eingeräumt" sei, nur mit Einschränkungen. (101) Dagegen ver-

---

97) PrOVG, Urteil vom 28.11.1896 - Rep. II C. 284/96 - PrOVGE Bd. 30 S. 110 ff. Siehe ferner PrOVG, Urteil vom 4.3.1904 - Rep. I C. 3/04 - PrOVGE Bd. 45 S. 428; Urteil vom 21.12.1910 - IX B. 31/10 - PrOVGE Bd. 58 S. 405 ff (408).

98) I C 59/54 - BVerwGE Bd. 1 S. 311 ff = NJW 1955 S. 1334 = JZ 55 S. 457.

99) Ähnlich Beschluß des BVerwG vom 24.9.53 - I C 51/53 - in BVerwGE Bd. 1 S. 12 = MDR 1954 S. 208.

100) "Elfes"-Urteil in BVerfGE Bd. 6 S. 32 ff (44).

101) BVerwGE Bd. 5 S. 95 ff (98).

langt es in zwei weiteren Entscheidungen vom 7.11.1958 (102) und 15.4.1959, (103) bei Ermessensentscheidungen müßten die Erwägungen, auf denen diese beruhten aus der Entscheidung erkennbar sein. (104)

Eine nähere Betrachtung sowohl der Entscheidungen des Preußischen OVG wie auch der des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zeigt jedoch: Das Preußische OVG hat in seinen grundlegenden Urteilen vom 2.6.1881 und 18.11.1896 (105) als Grund für die von ihm allgemein geforderte "Begründungspflicht" angeführt, sie müsse vorausgesetzt werden, wenn eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen den Verwaltungsakt vom Gesetz zugelassen sei. (106) Sie wird demnach aus der Exi-

---

102) IV C 196/56 - VerwRspr. Bd. 11 S. 879.
103) V C 162/56 - BVerwGE Bd. 8 S. 234 ff (238).
104) Vgl. zu dieser Rechtsprechung des BVerwG's insbesondere BACHOF, JZ 1962 S. 701 ff (703 f), S. 745 ff (746 f) und JZ 1966 S. 600 ff (601 f).
105) Siehe Anm. 96 und 97.
106) Der weiter vom PrOVG genannte Grund, der Betroffene müsse sich über ein von ihm einzulegendes Rechtsmittel schlüssig werden können, ist offensichtlich von minderer Bedeutung; denn das PrOVG hat andererseits angenommen, die unterbliebene Begründung könne selbst noch im Verwaltungsstreitverfahren nachgeholt werden; vgl. Urteil vom 4.3.1904 - Rep. I C. 3/04 - PrOVGE Bd. 45 S. 428; Urteil vom 18.2.1910 - I. A. 34/09 - PrOVGE Bd. 56 S. 299 ff (304). Siehe hierzu ferner ANDERSEN, Kapitel IV, § 13, Fußnote 40.

stenz des Verwaltungsstreitverfahrens gefolgert, nicht aber schon aus der Tatsache, daß ein Verwaltungsakt erlassen wurde. Aufgrund dieser Rechtsprechung muß daher der Verwaltungsakt nicht bei seinem Erlaß begründet werden; es genügt, wenn die Begründung später gegeben wird. (107)

Auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16.1.57 (108) will die Behörde nicht verpflichten, ihren Entscheidungen bei deren Erlaß eine Begründung beizufügen. Es will nur sicherstellen, daß dem Betroffenen die Auffassung der Behörde nicht vorenthalten wird, und hält es für ausreichend, wenn sie ihm später - eventuell auch erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren - bekannt wird. Dieselbe Auffassung findet sich in zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 4.12.1959 und 5.4.1960, (109) nach denen der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Grundsatz nur bedeutet, "daß dem Staatsbürger die seinen Fall betreffende Auffassung der Verwaltung über die Sach- und Rechtslage nicht unbekannt geblieben sein darf". Die Widersprüche in der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Preußischen OVG und des Bundesverfassungsgerichts sind daher nur scheinbar. Soweit diese Gerichte eine Begründung fordern, verlangen sie nicht, daß jeder Verwaltungsakt über die bestehenden ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen hinaus (110) schon b e i s e i n e m

---

107) Siehe Anm. 106.
108) Siehe Anm. 100.
109) VI C 455/56 und VI C 82/58 - ZBR 1960 S. 224 f.
110) Siehe Anm. 95.

E r l a ß mit einer Begründung versehen werden muß. (111) Die von ihnen angesprochene Pflicht zur "Begründung" eines Verwaltungsakts ist vielmehr die Forderung "nach einem effektiven gerichtlichen Rechtsschutz" (112), da - insbesondere bei Ermessensentscheidungen - die "gerichtliche Feststellung, ob der Verwaltungsakt auf fehlerfreien Ermessenserwägungen beruht, ... nicht getroffen werden (kann), ohne daß die Behörde die Erwägungen mitteilt, die sie zur Erlassung des Verwaltungsakts veranlaßt haben". (113) Dies setzt nicht voraus, daß der Verwaltungsakt "schon bei seinem Ergehen begründet werden muß". (114) Es genügt, wenn diese Erwägungen aktenkundig sind und im Prozeß vorgetragen werden, (115) wozu die Behörde andererseits aber auch verpflichtet ist.(116)

---

111) Wie das BVerwG im Urteil vom 13.1.55 (Anm. 98) feststellte.
AA Scheint das Urteil des BVerwG's vom 15.4.1959 (Anm. 103) zu sein, das ohne nähere Begründung fordert, bei Ermessensentscheidungen müßten "grundsätzlich aus der Entscheidung selbst" die maßgebenden Erwägungen der Behörde ersichtlich sein.

112) OVG Koblenz, Urteil vom 29.3.1958 - 2 C 9/58 - DVBl. 1958 S. 835 ff.

113) VGH Freiburg, Urteil vom 8.9.1958 - 271/57 - VerwRspr. Bd. 11 S. 548 ff (550).

114) VGH Freiburg a.a.O. (Anm. 113).

115) Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 9.10.1963 - III 101/62 - DöV 1964 S. 103.

116) So VGH Freiburg a.a.O. (Anm. 113) und das Urteil des OVG Berlin vom 21.1.1959 - VII B 1/58 - DVBl. 1959 S. 515 ff (517/518).
Siehe ferner VGH Freiburg, Urteil vom 5.12.1955 - 31/55 - NJW 1957 S. 36; OVG Lüneburg, Urteil vom 10.4.1956 - V OVGA 163/54 - ZBR 1956 S. 220; OVG Berlin,

Dieser Überblick über die deutsche Rechtsprechung läßt erkennen, daß insbesondere in den Entscheidungen der letztinstanzlichen Gerichte nicht klar zwischen "Begründung" und "Gründen" eines Verwaltungsakts unterschieden wird, wie dies im französischen Recht durch die Gegenüberstellung der Begriffe "motivation" und "motifs" geschieht. Folglich wird im allgemeinen auch die Verpflichtung zur Begründung eines Verwaltungsakts bei dessen Erlaß nicht eindeutig von der Pflicht der Behörde getrennt, zumindest bei Ermessensentscheidungen die Gründe für diese vor Gericht offen zu legen. (117)

Dennoch kann festgestellt werden, daß die Auffassung in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung und Literatur zumindest im Ergebnis der französischen entspricht: Beide befürworten eine B e g r ü n d u n g s pflicht nur in Fällen, in denen diese gesetzlich vorgesehen ist, halten darüberhinaus aber die Verwaltung für verpflichtet, spätestens vor Gericht die G r ü n d e , die für ihre Ermessensentscheidungen maßgebend waren, bekanntzugeben.

Urteil vom 8.7.1954 - IV B 71/54 - zitiert bei REUß, DVBl. 1954 S. 593 ff (596).
Aus der Literatur vgl. insbesondere EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 6 zu § 114; ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff und vor allem REUß, DVBl. 1954 S. 593 ff (596).

117) Siehe zu dieser Unterscheidung REUß, DVBl. 1954 S. 593 ff (593 und 596).

c) In Italien ist die Frage einer generellen Verpflichtung zur Begründung von Verwaltungsakten viel diskutiert worden. Zwar ist auch hier eine allgemeine Begründungspflicht gesetzlich nicht vorgesehen, (118) doch hat der Consiglio di Stato eine solche über das Gesetz hinausgehende Verpflichtung bejaht. (119) Das hat in der Literatur Widerspruch gefunden, die zum überwiegenden Teil eine Begründung über die gesetzlich bestimmten Fälle hinaus nur für ablehnende und belastende Verwaltungsakte fordert, (120) womit allerdings die wesentlichen Tatbestände erfaßt sind. Unklar ist indessen, welche Bedeutung dieser Verpflichtung beizumessen ist. Grundsätzlich scheint man davon auszugehen, daß die Begründung textmäßig vorhanden, also bereits beim Erlaß des Verwaltungsakts ausgeführt sein muß, doch will man zulassen, daß sie auch aus den Verfahrensunterlagen selbst hervorgeht, (121) oder hält in gewissem Rahmen stillschweigende Begründungen für ausreichend. (122) Auf der anderen Seite vertritt der Consiglio di Stato die Auffassung, daß die Begründung bei Ermessens-

---

118) Der Entwurf eines allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom Mai 1963, der in Artikel 34 eine Begründungspflicht für alle wesentlichen Fälle festlegen sollte, ist nicht Gesetz geworden; vgl. BENVENUTI bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 157/158 und den Entwurf, daselbst, S. 170 ff.

119) VITTA, S. 415 mit Nachweisen.

120) VITTA, S. 416; BENVENUTI bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 168.

121) VITTA, S. 417 mit Rechtsprechungsnachweisen.

122) So MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III,

entscheidung lediglich aus der Angabe der angewandten Vorschrift und der einfachen Erklärung bestehen darf, daß die Tatsachen gewürdigt worden sind. (123) Bemerkenswert ist weiter, daß von denen, die eine dogmatische Grundlage dieser allgemeinen Begründungspflicht über eine kasuistische Betrachtung hinaus zu finden trachten, unter anderem entscheidend auf die Möglichkeit der Anfechtung mit dem anschließenden Gerichtsverfahren abgehoben wird, um die Bedeutung der Begründung zu charakterisieren. (124) Aus alledem ist zu schließen, daß die Erörterungen über die Begründung der Verwaltungsakte nicht nur die Pflicht zur Bekanntgabe der Gründe bei deren Erlaß, sondern auch und vor allem die Forderung betreffen, daß die Verwaltungsbehörde gehalten ist, Entscheidungen nur zu erlassen, wenn Gründe dafür vorhanden sind, die sie dann aber auch zu offenbaren hat. Die italienische Rechtsprechung und Literatur folgt demnach einem Weg, der zwischen den beiden besonders in Frankreich unterschiedenen Verpflichtungen zur Begründung eines Verwaltungsakts bei seinem Erlaß und zur Offenbarung seiner Gründe spätestens vor dem Richter liegt. Es wird dafür eine über das unmittelbare Ergebnis hinaus-

---

Sp. 14/15 mit Fußnote 22, der allerdings verlangt, daß die (stillschweigend mitzuteilenden) Gründe beim Ergehen der Maßnahme vorhanden sind.

123) Vgl. VITTA, S. 417 (kritisch) und MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 13, Fußnote 19 mit Nachweisen.

124) Vgl. insbesondere MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 10 ff.

führende Grundlage allerdings nicht genannt. (125)

d) Die in Belgien vertretene Auffassung ähnelt dagegen - naturgemäß (126) - der französischen Meinung. Man befürwortet eine Pflicht zur Begründung bei Erlaß eines Verwaltungsaktes nur in den gesetzlich normierten Fällen, hält aber im übrigen die Verwaltung für verpflichtet, die Gründe ihrer Maßnahmen jedenfalls vor dem Richter aufzudecken. (127) In den Niederlanden ist die Rechtslage vergleichbar. (128) Besonders zu vermerken ist jedoch der Bericht der im Jahre 1948 eingesetzten, einflußreichen Kommission der niederländischen Vereinigung für Verwaltungsrecht über "Allgemeine Bestimmungen des Verwaltungsrechts". In dessen Schlußfolgerungen wird in Ziffer 4 f) empfohlen, einer schriftlichen Verfügung "möglichst" die maßgebenden Erwägungen, die zu ihr geführt haben, beizugeben. Im zweiten Absatz dieser Empfehlung heißt es sodann, daß diese Erwägungen, soweit sie nicht in der Verfügung enthalten sind, dem Betroffenen auf Anforderung mitgeteilt werden müßten, wenn

---

125) Vgl. dazu MORTATI, Giur. ital., 1943 Teil III, Sp. 14/15, Fußnote 22 a.E., der die Begründung den Erfordernissen des Inhalts und weniger der Form eines Aktes (im strengen Sinne) zurechnet.

126) Siehe oben S. 7

127) Vgl. dazu BECKER, Verwaltungsverfahren S. 135 und die Begründung zu einem Gesetzentwurf über die Form der Verwaltungsakte des Jahres 1957, zitiert nach BUCH bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 99.

128) Vgl. VAN POELJE u.a., Bestuursrecht, Bd. I, Allgemeiner Teil, S. 268

er wegen der bestehenden Anfechtungsmöglichkeit oder sonst ein billiges Interesse an der Begründung hat. (129) Auch hier wird damit letztlich nur die Pflicht zur Angabe der Gründe eines Aktes vor dem Richter allgemein gefordert.

e) Die Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV haben demnach, was den individuellen Hoheitsakt (Verwaltungsakt, acte administratif) betrifft, ihre Vorläufer in nur einzelnen Bestimmungen des Rechts der Mitgliedstaaten. Sie können sich aber auf eine in Rechtsprechung und Schrifttum gefestigte Rechtsmeinung stützen.

2) Normative Akte

Dies gilt nicht in gleicher Weise für allgemeine Entscheidungen mit normativem Charakter. Für solche Akte (Gesetze, Verordnungen) kennt das interne Recht keinerlei in Verfassungen oder Gesetzen festgelegte Begründungspflicht. (130) Als Ausnahme kann angeführt werden, daß z. B. im deutschen Recht Rechtsverordnungen - gleichsam als "Mindest-Begründung" - ihre Rechtsgrundlage, d. h. die Ermächtigungsnorm, angeben müssen. (131) Nicht hierher gehören die

---

129) Vgl. ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 364 ff, 366.

130) QUARDRI-MONACO-TRABUCCHI, Band III, Anm. 1 zu Art. 190, Siehe für die Polizeiverordnungen des früheren preußischen Rechts: JELLINEK, Gesetz usw., S. 233.

131) Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG und die entsprechenden Vorschriften der Länderverfassungen. Dieser Grundatz gilt ferner im besonderen für Polizeiverordnungen: z. B. § 12 RiG von Baden-Württemberg, § 21 SOG von Niedersachsen. Siehe ferner FORSTHOFF, S. 129

Begründungen für Gesetzesvorlagen an gesetzgebende Körperschaften; sie dienen lediglich der politischen Willensbildung und Beratung in diesen Körperschaften und - eventuell - der späteren Auslegung der Gesetze, haben aber keine selbständige rechtliche Bedeutung. (132) Das Fehlen eines allgemeinen Begründungszwangs für normative Akte - insbesondere für Gesetze - kann vor allem auf die eingeschränkte Kontrollbefugnis der Gerichte, die über die Rechtsgültigkeit von Normen zu befinden haben, zurückgeführt werden. (133) Der Gesetzgeber besitzt einen weiten Raum der Gestaltungsfreiheit. Seine Tätigkeit unterliegt einer verfassungsrechtlichen Nachprüfung nur dahingehend, ob er die äußersten Grenzen dieses Bereichs überschritten hat oder nicht ("offensichtliche Verfassungswidrigkeit", "Willkür"). (134) Einer weitergehenden Kontrolle unterliegen jedoch "Legislativ-Akte, die in Ausübung einer besonderen 'diskretionären' legislativen Funktion ergangen sind" (135). Hier

---

132) In Deutschland wird z. B. in § 32 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Teil II vom 1.8.58/10.3.1960 verlangt, daß die Bundesregierung ihre Gesetzesvorlagen "mit Begründung" dem Bundesrat zuleitet. Vgl. im übrigen V. MANGOLDT-KLEIN, Bd. II, Art. 76 Anm. III, 1 d.

133) Vgl. QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Band III, Anm. 1 zu Art. 190.

134) So die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. vor allem BVerfGE Bd. 10 S. 354 ff (371). Siehe ferner HESSE, S. 127, 166, 210 f.

135) QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Band III, Anm. 1 zu Art. 190.

müssen die in der übergeordneten Norm festgestellten Ziele, deren Verwirklichung der erlassene normative Akte dient, beachtet werden. (136) Die erforderliche Kontrolle ermöglicht die im deutschen Recht verankerte Verpflichtung, daß eine Rechtsverordnung die gesetzliche Norm angeben muß, auf der sie beruht und die "Inhalt, Zweck und Ausmaß" der Ermächtigung bestimmt. (137) Dieser Grundsatz kann als Ausgangspunkt für die gemeinschaftsrechtliche Begründungspflicht für die normativen Akte angesehen werden, die von den europäischen Exekutiven aufgrund der Gemeinschaftsverträge erlassen werden. (138)

3) Die Ziele des Begründungszwangs in den Mitgliedstaaten

a) Die <u>französische</u> Rechtsprechung - stets grundsätzlichen, dogmatischen Ausführungen abhold- schweigt sich über den Zweck des von ihr anerkannten formellen Begründungszwangs fast

---

136) QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, a.a.O.
137) Vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.
138) Die Exekutiven sind bei allen Maßnahmen gehalten, die allgemeinen und verbindlichen Ziele der Verträge zu beachten (Art. 2-4 EGKSV; Art. 2, 3 EWGV; Art. 1,2 EAGV; siehe dazu insbesondere Urteile des Gerichtshofes vom 28.6.1958 - Rs. 8/57, 13/57 - RsprGHd Bd IV S. 231 ff (253), 271 ff (301); vgl. ferner das Urteil des Gerichtshofes vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGHd Bd. IX S. 141 ff (155) und STEINDORFF, Nichtigkeitsklage, S. 148.

völlig aus. Lediglich in Grundsatzurteilen hat sie sich dazu geäußert: So, als der Conseil d'Etat zu entscheiden hatte, ob die Flurbereinigungskommissionen - trotz fehlender gesetzlicher Vorschrift - ihre Entscheidungen mit Gründen versehen müssen. In dem grundlegenden Urteil zum Fall "Billard" führte er aus, (139) daß aus der Zusammensetzung der Kommissionen, ihren Verfahrensregeln sowie aus den im Gesetz verankerten Garantien zugunsten der Eigentümer folge, "daß der Gesetzgeber der genannten Kommissionen die Verpflichtung auferlegen wollte, ihre Entscheidungen zu begründen, um im besonderen dem Richter im Anfechtungsverfahren ein Urteil darüber zu erlauben, ob die im Gesetz aufgestellten Voraussetzungen und Verbote beachtet worden sind". Ebenso hatte LETOURNEUR in seinen Schlußanträgen eine formelle Begründungspflicht für diesen Fall gefordert, "um dem Richter im Anfechtungsverfahren eine Kontrolle darüber zu erlauben, ob die gesetzlichen Grenzen beachtet, ob die gesetzlichen Regeln angewandt und ob sie richtig angewandt wurden". (140)

Der formelle Begründungszwang soll vor allem dazu dienen - wie grundsätzlich jede wesentliche Formvorschrift -, die materielle Rechtmäßigkeit

---

139) C.E., 27.1.1950, Billard, S. 1950.3.45.
140) S. 1950.3.41 ff (44). Ebenso DRAGO, D. 1956.J.392 ff (395).

einer Entscheidung zu gewährleisten. (141) Er ist - wie LETOURNEUR in seinen Schlußanträgen zum Fall "Billard" bemerkte (142) - eine "wesentliche Garantie" für die Betroffenen.(143) Das letztlich angestrebte Ziel ist damit der Schutz des einzelnen vor rechtswidrigen Eingriffen der Verwaltung. Das Mittel, dieses Ziel zu erreichen, ist der "recours pour excès de pouvoir", ein öffentlich-rechtliches "objektives" und kassatorisches Anfechtungsverfahren, das jedoch in erster Linie im öffentlichen Interesse stattfindet. Ihm sind nach französischer Auffassung die Interessen der in diesem Verfahren klagenden Parteien grundsätzlich untergeordnet. (144) Die gegen eine Verwaltungsentscheidung erhobene Klage (requête) (145) dient daher der im öffentlichen Interesse liegenden gerichtlichen Kontrolle der Verwaltungstätigkeit auf deren Rechtmäßigkeit.

Diese Kontrolle zu ermöglichen, ist der Zweck des formellen Begründungszwangs. Die in Rechtsprechung und Literatur erwähnte, (146) durch ihn den Betroffenen gewährte Garantie ist somit die Garantie einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle. Auf diesem "Umweg" ist der formelle Be-

---

141) Vgl. hierzu insbesondere BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (386, 399 ff) und ferner die Schlußanträge von ODENT zu C.E., 5.4.1946, Coulon, S. 1946.3.21 ff (24).
142) S. 1950.3.41 ff (43).
143) Vgl. ferner DE LAUBADERE, Traité, S. 387 WALINE, S. 398; VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif", n. 126.
144) LAFERRIERE, Traité, S. 522 f; BERLIA RDP 1941 S. 370 ff (378 f), der jedoch darauf verweist, daß dieser Grundsatz nicht mehr uneingeschränkt gilt.
145) "Requête" wäre wörtlich mit "Ersuchen" zu übersetzen.
146) Siehe oben Anm. 142 und 143

gründungszwang für den einzelnen bedeutsam. Sein persönliches Interesse daran, die Gründe für eine ihn betreffende Verwaltungsentscheidung zu erfahren, soll dagegen dadurch nicht unmittelbar gewährt werden. Die Rechtsprechung vertritt sogar den Standpunkt, daß auch dann, wenn eine formelle Begründungspflicht besteht, die Begründung der Entscheidung nicht in die Benachrichtigung des Betroffenen von dieser Entscheidung aufgenommen werden muß. Etwas anderes gilt nur, wenn das ausdrücklich gesetzlich gefordert wird. (147) Ziel des formellen Begründungszwangs ist daher allein die Gewährleistung der gerichtlichen Kontrolle über die ihr unterworfenen Entscheidungen. (148)

---

147) Siehe insbesondere die Schlußanträge von ODENT zu C.E.,5.4.1946, Coulon, S. 1946.3.21 ff (24) mit weiteren Nachweisen; vgl. ferner C.E., 17.2.1932, Bèrard, Rec.S. 191/192 und C.E.,7.5.1952, Kaddour, RDP 1953 S. 494. Andererseits ist der formellen Begründungspflicht nicht Genüge getan, wenn lediglich diese Benachrichtigung, nicht aber die Entscheidung selbst die maßgebenden Gründe enthält: C.E., 6.5.1953, Soulet, Rec. 211; WALINE, S. 400; VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif", n. 129.

148) Vgl. ferner aus der Literatur BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (386); DRAGO, D. 1956, J.392 ff (395). Anscheinend etwas weitergehend ODENT in den Schlußanträgen zu C.E., 5.4.1946, Coulon, S. 1946.3.21 ff, der - allerdings vorsichtig formulierend - von der Begründung sagt: "... sie erleichtert den Betroffenen die Nachprüfung des Standpunktes der Verwaltung und die Erhebung eventueller streitgerichtlicher Klagen". Derselbe Zweck liegt der Verpflichtung der Behörden zugrunde, die Gründe für ihre Entscheidungen spätestens im gerichtlichen Anfechtungsverfahren bekanntzugeben; vgl. dazu insbesondere die Ausführungen von LETOURNEUR in den Schlußanträgen zu C.E., 28.5.54, Barel, RDP 1954 S. 519 ff (521).

b) Demgegenüber hat in der deutschen Rechtsprechung und Literatur bis in die jüngste Zeit als Zweck des formellen Begründungszwanges wie auch der Verpflichtung zur Angabe der Gründe vor dem Verwaltungsrichter eindeutig die Unterrichtung der Betroffenen im Vordergrund gestanden: Die Begründung müsse dem Betroffenen die Nachprüfung des Verwaltungsakts dahin ermöglichen, ob er ihn durch das zulässige Rechtsmittel anfechten solle oder nicht.

Dies war die ständige Rechtsprechung des Preußischen OVG, das in zum Teil wörtlich wiederkehrenden Wendungen bemerkte, dem Betroffenen solle "die Möglichkeit gewährt (werden), die Verfügung in ihren Grundlagen durch das ihm zustehende Rechtsmittel anzugreifen". (149) Dieser Standpunkt wurde - zunächst unverändert - vom Bundesverwaltungsgericht und dessen Instanzgerichten aufgegriffen. So urteilte es am 28. 11. 1958, der Zweck der in § 46 Abs. 2 der ehemaligen MRVO Nr. 165 für Einspruchsbescheide geforderten Begründung sei es, "dem Rechtsmittelführer die Gründe bekanntzugeben, die zur Zurückweisung führten, damit er sich über die Erfolgsaussichten einer

---

149) PrOVG, Urteil vom 2. 6. 1881 - Rep. II C 87/81 - PrOVGE Bd. 7 S. 252 ff (254); Urteil vom 28.11.1896 - Rep. II C 284/96 - PrOVGE Bd. 30 S. 110 ff; Urteil vom 4.3.1904 - Rep. I C 3/04 - PrOVGE Bd. 45 S. 428 ff (430); Urteil vom 12.12.1910 - IX B. 31/10 - PrOVGE Bd. 58 S. 405 ff (407/408); vgl. ferner PrOVG, Urteil vom 24.2.38 - III C 22/38 - PrOVGE Bd. 101 S. 258 für die in den §§ 44 a, 63 GewO verankerte Begründungspflicht.

etwaigen Klage schlüssig werden kann", (150) und führte in einem Urteil vom 5. 4. 1960 aus, der Begründungszwang in § 44 BBG wolle gewährleisten, daß der betroffene Beamte seine Rechte gegen eine angeordnete Zurruhesetzung sachgemäß wahrnehmen könne. (151) Der VGH Freiburg forderte am 5. 12. 1955 unter Berufung auf die Rechtsschutzgarantie des Artikel 19 Abs. 4 GG eine Begründungspflicht für Verwaltungsakte, da "der Staatsbürger aus rechtsstaatlichen Gründen bei Erlassung von Verwaltungsakten in die Lage zu versetzen (ist), eine Wertung in Zusammenhange der Rechts- und Tatsachenlage vorzunehmen". (152) Auch ein Teil der Literatur sah als Zweck der Begründungspflicht vornehmlich die Unterrichtung der einzelnen und forderte sie, "damit der Betroffene zu prüfen vermag, ob er den Verwaltungsakt als rechtmäßig anerkennen kann" (153) oder hielt sie für am bedeutsamsten, "wenn es sich darum handelt, Rechtsmittel gegen denselben einzulegen". (154)

Ausgehend von der gerichtlichen Nachprüfung von Ermessensentscheidungen wird jedoch von der neue-

---

150) V C 32/56 - BVerwGE Bd. 8 S. 46 ff (50/51).
151) VI C 82/58 - ZBR 1960 S. 224 f unter Hinweis auf das "Elfes-Urteil" des BVerfG's vom 16.1.57, BVerfGE Bd. 6 S. 32 ff (44)
152) 31/55 - NJW 1957 S. 36.
Vgl. ferner OVG Berlin, Urteil vom 10.11.54 - OVG I B 52/54 - JZ 1955 S. 555.
153) KLINGER, VwGO, Anm. E, III 2 zu § 42.
154) ANDERSEN, Kapitel IV, § 13. Vgl. ferner ULE, Die Lehre vom Verwaltungsakt, S. 279.

ren Rechtsprechung und einem Teil des Schrifttums als weiterer Zweck des Begründungszwanges angeführt, daß er die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung ermöglichen solle. Das Bundesverwaltungsgericht stellte am 7. 11. 1958 (155) fest, nur wenn die Ermessungserwägungen der Behörde aus der Entscheidung erkennbar seien, sei "eine verwaltungsgerichtliche Nachprüfung, ob von dem Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht worden ist ... möglich". Der VGH Freiburg hatte zuvor (156) geurteilt, daß "die Behörde die tragenden Gründe ihres Ermessensaktes kund zu tun (hat), damit das Verwaltungsgericht ... den Verwaltungsakt überprüfen kann". (157) Auch in der Literatur wurde gefordert, ein beschwerender Verwaltungsakt müsse die ihn begründenden Überlegungen dartun, "schon um eine Nachprüfung auf Ermessensfehler zu ermöglichen". (158)

Die Gründe für eine Entscheidung, schrieb ULE, (159) müßten dem einzelnen und dem Gericht be-

---

155) IV C 196/56 - VerwRspr Bd. 11 S. 879.
156) Urteil vom 8.9.1958 - 271/57 - VerwRspr Bd. 11 S. 548 ff (550).
157) Ebenso Württ.-Bad. VGH (Senat Karlsruhe), Urteil vom 26.9.52 - 3 K 121/52 - VerwRspr Bd. 5 S. 570 ff (575); LVG Köln, Urteil vom 25.2.58 - 7 K 134/57 - ZBR 1958 S. 207 ff (207/208); VGH Mannheim, Urteil vom 9.10.63 - III 101/62 - DöV 1964 S. 103; VG Frankfurt, Beschluß vom 5.12.1960 - II/2 1139/60 - NJW 1961 S. 845 für die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 VwGO.
158) EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 6 zu § 114.
159) In einer Anmerkung zum Urteil des LVG Köln vom 25.2.58 (siehe Anm. 157), ZBR 1958 S. 209 ff (211).

kannt sein, wenn sich der einzelne über eine Anfechtung der Entscheidung schlüssig werden soll und das Gericht sie auch auf Verletzung des materiellen Rechts nachzuprüfen hat. Und ZSCHACKE führte aus, (160) Zweck der Begründung eines jeden Verwaltungsaktes sei im wesentlichen die Konkretisierung des Ausspruches der Verwaltung und sie solle "dem Betroffenen ermöglichen, sich zu entscheiden, ob er den Verwaltungsakt angreifen und worauf er seine Rechtsverteidigung stützen kann", und solle "das Gericht in die Lage versetzen, den Verwaltungsakt auf seine Rechtmäßigkeit nachzuprüfen". (161)

Die Auffassung, allein die Unterrichtung des Betroffenen sei Zweck des Begründungszwanges, verknüpft die Funktion der Begründung mit der Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Anfechtung, die - in neuerer Zeit im Blick auf die in Art. 19 Abs. 4 GG verankerte Rechtsschutzgarantie - als Institut betrachtet wird, das vorwiegend die Rechtsschutzinteressen der einzelnen zu wahren hat. (162)

Allerdings blieb insbesondere die Rechtsprechung des Preußischen OVG dabei auf halbem Wege stehen, indem sie es grundsätzlich zuließ, daß die for-

---

160) NJW 1954 S. 414 ff.
161) Vgl. ferner REUSS, DVBl 1954 S. 593 ff (596).
162) Siehe OBERMAYER, Grundzüge, S. 109.

melle Begründung - entgegen den vorgeblich geschützten Interessen der Betroffenen - auch noch vor Gericht nachgebracht wird. (163) Andererseits ist der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit der französische Standpunkt nicht fremd, daß die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im öffentlichen Interesse liegt. Das zeigt die Einrichtung des "Vertreters des öffentlichen Interesses", (164) der für die Durchsetzung des Rechts und die Wahrung des Gemeinwohls im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu sorgen hat. (165) Diese Zielsetzung des Anfechtungsverfahrens spiegelt sich wieder in dem vor allem für Ermessungsentscheidungen befürworteten Zweck des Begründungszwangs, die gerichtliche Nachprüfung einer angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen.

c) In den übrigen Mitgliedstaaten wird der Zweck des Begründungszwangs nicht so ausführlich erörtert. Es läßt sich jedoch feststellen, daß sich die belgische Auffassung sehr dem französischen Standpunkt nähert. Sie will durch eine Begründungspflicht die gerichtliche Kontrolle erleichtern. (166)

---

163) Siehe PrOVG, Urteil vom 4.3.1904 - Rep. I C. 3/04 - PrOVGE Bd. 45 S. 428; Urteil vom 18.2.1910 - I.A.34/09 - PrOVGE Bd. 56 S. 299 ff (304); BVerwG, Urteil vom 5.4.1960 - VI C. 82/58 - ZBR 1960 S. 224 f unter Hinweis auf das dort zitierte Urteil vom 5.4.1959 - VI C 455/56 -. Vgl. ferner oben S. 40/41 mit Anm. 106.
164) §§ 35 und 36 VwGO
165) Vgl. OBERMAYER, Grundzüge, S. 109, 112 f.
166) So die Begründung zu einem Gesetzentwurf über

Dagegen steht im italienischen Recht die Unterrichtung des einzelnen und sein Rechtsschutz im Vordergrund. (167) Die Begründung soll ihn hier in die Lage versetzen, seine Rechte gegenüber der anzufechtenden Entscheidung zu verteidigen. (168)

d) Die mitgliedsstaatlichen Rechtsordnungen setzen damit den Begründungszwang und seinen Zweck in Beziehung zum verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsverfahren. Da die Begründung einer Entscheidung erst mit oder für deren Anfechtung praktisch bedeutsam wird, auch wenn der Zwang zur Begründung tatsächlich und logisch dem Streitverfahren vorausgeht, (169) ist das gerechtfertigt. Diese Funktion des Begründungszwanges für das Anfechtungsverfahren bedingt, daß der Zweck der Begründung von dem mit diesem Verwaltungsgerichtsverfahren verfolgten Ziel beeinflußt wird. Beschränkt sich dessen unmittelbares Ziel darauf, das öffentliche Interesse an einer gesetzesmäßigen Verwaltungstätigkeit mit Hilfe einer Kontrolle durch Verwaltungsgerichte zu wahren, so geht auch der unmittelbare Zweck des Begründungszwanges nicht weiter. Er soll vielmehr nur diese Kontrolle ermöglichen. Bezweckt das Verwaltungsstreitverfahren aber außerdem unmittelbar den Rechtsschutz

---

die Form der Verwaltungsakte (1957), zitiert bei BUCH bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetz des Auslandes, S. 99.

167) Vgl. BENVENUTI bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 168.

168) Siehe VITTA, S. 417 und MORTATI, Giur.ital., 1943, Teil III, Sp. 13 und 17.

169) Siehe QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 1 zu Art. 190.

des einzelnen, dann dient die Begründung auch den privaten Interessen der Betroffenen. Sie soll auch sie über die Gründe, die von der Verwaltung der erlassenen Entscheidung zugrundegelegt werden, unterrichten.

2. Kapitel

Der gemeinschaftsrechtliche Begründungszwang im allgemeinen

I.

Charakter und Gegenstand

Im Hinblick darauf, daß in den Rechten der Mitgliedstaaten - vor allem in Frankreich und Deutschland - zwei grundsätzliche Kategorien zu beachten sind, denen eine Pflicht zur Bekanntgabe von Gründen zugeordnet werden kann, soll für das Recht der Europäischen Gemeinschaften zunächst untersucht werden, welcher von ihnen der in den Artikeln 15 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV verankerte Begründungszwang zuzurechnen ist.

Bereits in seinem zweiten Urteil (1) hatte sich der Europäische Gerichtshof mit der Rüge auseinanderzusetzen, die mit der Klage angegriffenen Entscheidungen seien unzureichend begründet. Er stellte hierzu fest, mit dieser Rüge werde "eine Verletzung von Formvorschriften geltend gemacht". (2) In der Rechtssache 6/54 vertrat er im Urteil vom 18.3.1955 darüberhinaus die Auffassung, (3) Artikel 15 Abs. 1 EGKSV sei

---

1) vom 21.12.1954 - Rs 2/54 - RsprGHd Bd. I S. 79 ff.
2) a.a.O. (Anm. 1) S. 108
Ebenso Generalanwalt LAGRANGE in seinen Schlußanträgen zu diesem Urteil, S. 115 ff (124).
3) RsprGHd Bd. I S. 213 ff (232/233); ebenso die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER hierzu, S. 241 ff (271/272).

eine wesentliche Formvorschrift, deren Einhaltung daher auch von Amts wegen nachzuprüfen sei. (4) Dies ist seitdem die ständige Rechtsprechung zu Artikel 15 Abs. 1 EGKSV (5) und später auch zu den Artikeln 190 EWGV und 162 EAGV. (6) Ebenso hat das Schrifttum die drei Artikel der Gemeinschaftsverträge als Formvorschriften verstanden.(7)

---

4) So das Urteil vom 20.3.1959 - Rs 18/57 - RsprGHd Bd. V S. 89 ff (114) - im gegensatz zum Urteil vom 21.12.1954 (Anm. 1).

5) Siehe insbesondere die Urteile vom 20.3.57 - Rs 2/56 - RsprGHd Bd. III S. 9 ff (37/38) mit den Schlußanträgen des Generalanwalts ROEMER S. 49 ff (56); vom 13.6.58 - Rs 9/56 - RsprGHd Bd. IV S. 9 ff (31) und - Rs 10/56 - RsprGHd Bd. IV S. 51 ff (70); vom 15.7.60 - Rs 36-38,40/59 - RsprGHd Bd. VI S. 885 ff (921 ff); vom 15.7.64 - Rs 66/63 - RsprGHd Bd. X S. 1147 ff (1173); vom 13.7.65 - Rs 37/64 - RsprGHd Bd. XI S. 951 ff (969/970).

6) Siehe insbesondere das Urteil vom 4.7.63 - Rs 24/62 ("Brennwein-Urteil") - RsprGHd Bd. IX S. 141 ff mit den Schlußanträgen des Generalanwalts ROEMER (S. 159 ff), der betont, daß die Rechtsprechung zu Art. 15 Abs. 1 EGKSV uneingeschränkt auch für Art. 190 EWGV gelte (a.a.O. S. 167). Siehe ferner z. B. die Urteile vom 15.7.63 - Rs 34/62 ("Apfelsinen-Klage") - RsprGHd Bd. IX S. 287 ff (314) und vom 17.6.65 - Rs 32/64 - RsprGHd Bd. XI S. 495 ff (506).

7) Vgl. z. B. WOHLFARTH-EVERLING-GLAESNER-SPRUNG, Anm. zu Art. 190; QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 4 a.E. zu Art. 190; EHLE, Klage- und Prozeßrecht, N. 3 zu Art. 190; IPSEN, S. 517; GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 b) zu Art. 190; BEBR, Prozeßmaximen, S. 77 ff (85); KORSCH, S. 122 ff (125); GAUDENZI, C.M.L.Rev. 1 (1964) S. 406 ff (421).

Der Gerichtshof kann sich dabei auf den Wortlaut dieser Artikel stützen, nach dem die betreffenden Hoheitsakte "mit Gründen zu versehen" sind, "sont motivés", "sono motivati". Die Gründe müssen in diesen Akten selbst angeführt werden, sie sind als Begründung deren formeller Bestandteil. Bei der Prüfung der Frage, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, geht der Gerichtshof dementsprechend ausschließlich davon aus, ob die angegriffene Entscheidung eine Begründung enthält und ob die in ihr als Begründung wiedergegebenen Erwägungen ausreichen. (8) Eine erst vor dem Gerichtshof gegebene Begründung wird als "verspätet" zurückgewiesen. (9) Die Begründung ist daher der einzelnen Entscheidung, Verordnung oder Richtlinie schon bei deren Erlaß beizufügen, anderenfalls entspricht deren Form nicht den genannten Bestimmungen.

Unabhängig hiervon besteht die weitere Pflicht der europäischen Exekutiven, die Gründe für ihre Akte dem Gerichtshof zu offenbaren, so

---

8) Siehe vor allem das Urteil vom 15.7.1960 - Rs 36-38, 40/59 - RsprGHd Bd. VI S. 885 ff (922 ff); vgl. ferner die Urteile vom 13.6.58 - Rs 9/56 - RsprGHd Bd. IV S. 9 ff (29) - gleichlautend: Rs 10/56 - a.a.O. S. 51 ff (69); vom 20.3.59 - Rs 18/57 - RsprGHd Bd. V S. 89 ff (114 f); vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGHd Bd. IX, S. 141 ff (155) mit den Schlußanträgen des Generalanwalts ROEMER, S. 159 ff (166); vom 15.7.64 - Rs 66/63 - RsprGHd Bd. X S. 1147 ff (1173).

9) Urteil vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGHd Bd. IX S. 141 ff (156). Siehe dazu auch GAUDENZI, C.M.L.Rev. 1 (1964) S. 406 ff (422, Anm. 55).

weit sie nicht schon in deren Begründung zum Ausdruck gekommen sind. Diese Verpflichtung entspringt einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, der wie in den Rechten der Mitgliedstaaten auch im Recht der Europäischen Gemeinschaften gelten muß. Sie ist ausschließlich auf die in den Artikeln 33 EGKSV, 173 EWGV und 146 EAGV normierten Befugnis des Gerichtshofs zurückzuführen, aufgrund einer Klage die Akte der Gemeinschaftsorgane nachzuprüfen. Sie hat nichts mit den formellen Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit dieser Akte gemein, während andererseits die eigentliche Kontrolle durch den Gerichtshof nicht von der Einhaltung der formellen Begründungsvorschriften abhängig ist, solange er nur die Gründe der zu prüfenden Entscheidung erfährt.

Zugleich findet sich der Gerichtshof mit der Charakterisierung der so zu verstehenden Artikel über den Begründungszwang als Formvorschriften im Einklang mit der im französischen und deutschen Verwaltungsrecht herrschenden Auffassung.

Sofern der französische Conseil d'Etat die Angabe der Gründe einer Entscheidung bei deren Erlaß (motivation) aufgrund einer übergeordneten Norm verlangt, betrachtet er einen Verstoß gegen eine solche Vorschrift als "einen Formfehler einer Art, die zur Aufhebung führt", (10)

---

10) "un vice de forme de nature à entraîner l'annulation": C.E., 6.5.49, Tromp, Rec. S. 202.

als "eine Regelwidrigkeit einer Art, die zur Aufhebung führt" (11) oder deutlicher als Verletzung einer "wesentlichen Förmlichkeit". (12) Diese so oder ähnlich immer wiederkehrenden Wendungen (13) werden von der Literatur - entsprechend der allgemeinen Lehre von der Verletzung von Formvorschriften (14) - einhellig dahin gewertet, daß die Normen über den Begründungszwang als wesentliche Formvorschriften anzusehen sind. (15)

Die in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung festgestellte (16) mangelnde Unterscheidung zwischen der normierten Verpflichtung zur Begründung eines Verwaltungsakts bei dessen Er-

---

11) "une irrégularité de nature à ... entraîner l'annulation": C.E. 6.5.53, Soulet, Rec. S. 211.
12) "formalité substanielle": C.E. 16.11.34, Soc. générale et unique des ciments de la Porte de France, Rec. S. 1064/65.
13) Vgl. ferner C.E., 27.1.50, Billard, S. 1950.3.45; C.E. 9.11.51, Basset, RDP 1952 S. 809; C.E., 28.7.52, Jozet, RDP 1953 S. 492 f.
14) Siehe dazu insbesondere BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (372 ff).
15) Siehe DE LAUBADERE, Traité, S. 387; ODENT, S. 342; WALINE, S. 399/400; VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif", n. 126; LANZ, S. 132/133. Vgl. ferner die Schlußanträge von ODENT, zu C.E., 5.4.46, Coulon, S. 1946,3.21 ff, der ausführte, daß es sich "nicht um einen engen und leeren Formalismus, sondern um die Beachtung einer wesentlichen Förmlichkeit handelt" (S. 24).
16) Siehe oben S. 37 ff.

laß und der Pflicht der Behörde, die Gründe des Verwaltungsakts spätestens vor Gericht bekanntzugeben, hat zur Folge, daß auch die Charaktere der beiden Verpflichtungen miteinander vermengt werden. Der Verwaltungsgerichtshof Freiburg (17) und das Oberverwaltungsgericht Berlin (18) hoben z. B. Entscheidungen "wegen Formmängeln" bzw. "aus formalen Gründen" auf, weil die beklagten Behörden auch vor Gericht keine Gründe für ihre Entscheidungen angaben, obwohl sie gleichzeitig feststellten, daß eine Begründung bei Erlaß der Entscheidung nicht geboten war (19) bzw. daß diese Frage dahingestellt sein könne. (20) Andererseits wurde Vorschriften, die ausdrücklich die Begründung eines Verwaltungsakts fordern, nur Bedeutung für das gerichtliche Verfahren beigemessen. (21) Lediglich in einigen Urteilen wird die in einer übergeordneten Norm enthaltene Pflicht zur Begründung als formelle Verpflichtung und die Norm selbst

---

17) Urteil vom 8.9.58 - 271/57 - VerwRspr. Bd. 11 S. 548 ff (550,552).
18) Urteil vom 21.1.59 - VII B. 1/58 - DVBl. 1959 S. 515 ff (517).
19) VGH Freiburg a.a.O. S. 550.
20) OVG Berlin a.a.O. S. 517/518.
21) Z. B. PrOVG, Urteil vom 24.2.38 - III C. 22/38 - PrOVGE Bd. 101 S. 258/259 für den Begründungszwang nach §§ 44 a, 63 GewO; OVG Berlin, Urteil vom 10.11.1954 - I B 52/54 - JZ 1955 S. 555 f allgemein für eine vorgeschriebene Begründung; BVerwG, Beschluß vom 10.1.1959 - VII C 140/57 - DVBl. 1959 S. 260 für den Einspruchsbescheid gemäß § 46 Abs. 2 MRVO Nr. 165: Die fehlende Begründung hindert den Lauf der Klagefrist.
Siehe hierzu die eingehende Kritik von ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff.

als Formvorschrift verstanden. (22) Demgegenüber hat das Schrifttum eindeutiger Stellung bezogen. JELLINEK bezeichnet die oben zitierten (23) ehemaligen Verfassungsbestimmungen Württembergs und Sachsens als wesentliche Formvorschriften und hält einen Verwaltungsakt, der ohne die erforderliche Begründung ergangen ist, für anfechtbar wegen Formfehlers. (24) ANDERSEN betont, daß die als Bestandteil eines Verwaltungsakts vorgeschriebene Begründung nichts mit dessen Inhalt, sondern nur mit dem Inhalt des Dokuments zu tun habe, das bei der Ausfertigung des Aktes entstehe; er behandelt daher eine solche Begründung als Formerfordernis des Verwaltungsakts. (25) Der überwiegende Teil der neueren Literatur ordnet eine gesetzlich geforderte Begründung ebenfalls den formellen Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts zu.(26)

Im italienischen Verwaltungsrecht herrscht ebenfalls die Auffassung vor, daß die einem Verwal-

---

22) Siehe VGH Freiburg, Urteil vom 5.12.55 - 31/55 - NJW 1957 S. 36; OVG Lüneburg, Urteil vom 10.4.56 - V OVGA 163/54 - ZBR 1956 S. 220; LVG Köln, Urteil vom 25.2.58 - 7 K 134/57 - ZBR 1958 S. 207 ff (208).
23) Siehe S. 38, Anm. 94.
24) In Gesetz usw., S. 234. Siehe ferner JELLINEK, Verwaltungsrecht, S. 270.
25) Kapitel IV § 13.
26) Siehe FORSTHOFF, S. 230; KLINGER, Verwaltungsgerichtsordnung, § 42 Anm. F, II, e; ULE, Die Lehre vom Verwaltungsakt, S. 260 ff; (279); ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff; so wohl auch EYERMANN-FRÖHLER, Anhang zu § 42 Anm. 8 i.V.m. Anm. 20 und § 113 Anm. 19 (für § 63 GewO).

tungsakt beizugebende Begründung zu seiner Form zu zählen ist. (27) So findet sich Artikel 34 des Entwurfs eines allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes, der einen Begründungszwang für bestimmte Fälle vorsah, im Kapitel über Form und Inhalt der Verwaltungsakte. (28) Lediglich diejenigen, die allgemein eine Begründung bei Erlaß eines Aktes fordern, sind geneigt, eine solche Pflicht außerhalb der strengen Formvorschriften zu stellen, um Überspitzungen vermeiden zu können. (29) In Belgien dagegen wird wie in Frankreich die gesetzlich geforderte Begründung eindeutig den formellen Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts zugerechnet. (30) Das zeigt besonders ein Gesetzentwurf über die Form der Akte der Verwaltungsbehörden, der im wesentlichen nur die Begründung dieser Akte regeln sollte. (31)

---

27) Vgl. VITTA, der die Begründungspflicht unter der Rubrik "Form der Verwaltungsakte" erörtert (S. 413 ff) und wohl auch MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 12.
28) Siehe bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 186.
29) So MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 15, Fußnote 22 a.E., der die Begründungspflicht grundsätzlich aber im Rahmen der Formvorschriften belassen will (vgl. a.a.O., Sp. 12).
30) Vgl. BUCH bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 105 und BECKER, Verwaltungsverfahren, S. 135.
31) Zitiert bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 117/118.

Aus dem formellen Charakter der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Begründungspflicht folgt, daß sie wie jede Formvorschrift grundsätzlich nur in den Fällen wesentlich oder zwingend sein, für die sie ausdrücklich vorgesehen sind. (32) Ausnahmen wurden z. B. im französischen Recht nur für besonders schwerwiegende Entscheidungen anerkannt, die von besonders zusammengesetzten Behörden aufgrund eines bestimmten Verwaltungsverfahrens erlassen werden und daher einen "caractère parajuridictionnel" haben. (33) Für die Frage, welche Entscheidungen der Europäischen Exekutiven demnach zu be-

---

32) DE LAUBADERE, Les actes administratifs, KSE 1 S. 472 ff. (486).
Allgemein für Formvorschriften vergleich z.B. im französischen Recht DE LAUBADERE, Traité, S. 387 und im deutschen Recht FORSTHOFF, S. 230.
Zum formellen Begründungszwang siehe außerdem die oben, S. 32, Anm. 79 zitierten Urteile des Conseil d'Etat; WALINE, S. 400 und RDP 1954 S. 509 ff. (511); DRAGO, D. 1956. J. 392 ff. (395); DE SOTO, RDP 1953 S. 1068; LANZ, S. 132/133; EYERMANN-FRÖHLER, Anhang zu § 42 Anm. 8; BVerwG, Urteil vom 13.1.1955, I C 51/53, BVerwGE Bd. 1, S. 311 ff. = NJW 55, S. 1334 sowie OVG Lüneburg, Urteil vom 10.4.1956 - V OVG A 163/54 - ZBR 1956 S. 220; BECKER, Verwaltungsverfahren, S. 135 für das belgische Recht.

33) Siehe vor allem C.E., 27.1.1950, BILLARD, S. 1950.3.45, sowie die Schlußanträge von LETOURNEUR, ebenda 41 ff (43).
Dieser "caractère parajuridictionnel" ist offensichtlich die ratio legis für die in § 73 Abs. 3 VwGO festgelegte Begründungspflicht für Entscheidungen, die Verwaltungsbehörden aufgrund eines Widerspruchs gegen vorangegangene Verwaltungsakte fällen.

gründen sind und inwieweit eine Ausdehnung der in den Artikeln 15 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV festgelegten Begründungspflicht auf die darin nicht genannten Fälle geboten ist, ergibt sich daraus folgendes:

Die in den Artikeln 190 EWGV, 162 EAGV vom Begründungszwang nicht erfaßten Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission oder des Rates sind weder nach dem Wortlaut dieser Artikel zu begründen, noch besteht Veranlassung, da sie unverbindlich sind (Artikel 189 Abs. 5 EWGV, 161 Abs. 5 EAGV), den Begründungszwang ausnahmsweise auf sie auszudehnen. Das gleiche gilt für die durch Artikel 15 Abs. 1 EGKSV dem Begründungszwang nicht unterworfenen Entscheidungen des Rates. Sie sind, ob verbindlich oder nicht, jedenfalls keine Maßnahmen, die aufgrund besonderer verfahrensrechtlicher Bestimmungen einem gerichtlichen Urteil nahe kommen.

Es bleibt danach festzuhalten, daß Maßnahmen
- der Kommission nach dem EGKS-Vertrag, gleich welcher Art,
und
- der Kommission und des Rates aufgrund des EWG- und EAG-Vertrages, soweit sie verbindliche Regelungen enthalten, dem formellen Begründungszwang unterliegen. Darüberhinaus sind kraft ausdrücklicher Bestimmung in den Artikeln 169 Abs. 1, 170 Abs. 3 EWGV und 141 Abs. 1, 142 Abs. 3 EAGV die dort bezeichneten Stellungnahmen von der Kommission zu begründen. (34)

---

34) Diese Stellungnahmen haben jedoch im eigentlichen Sinne keinen Entscheidungscharakter.

Zweifelhaft ist, welche Bedeutung in diesem System dem Artikel 25 des Personalstatuts zukommt. Danach ist jede beschwerende* Verfügung mit Gründen zu versehen. Faßt man diese Bestimmung als lex specialis auf, so sind damit begünstigende Maßnahmen aufgrund des Personalstatuts vom Begründungszwang ausgenommen. Im anderen Falle hätte dieser Artikel nur deklatorische Bedeutung gegenüber den allgemeinen Vorschriften. (35) Der Gerichtshof scheint der zuerst genannten Auffassung folgen zu wollen. Er hat mehrfach ausgesprochen, daß Verfügungen, mit denen ein Bewerber befördert oder ernannt wurde, diesem gegenüber wegen ihres begünstigenden Charakters nicht begründet werden mußten. (36) Ob dem zugestimmt werden kann, soll angesichts des geringen praktischen Gewichts dieser Frage für diese Arbeit dahinstehen. Schwerwiegender ist indessen die vom Gerichtshof hieraus abgeleitete Folgerung, solche Ernennungen und Beförderungen müßten auch nicht gegenüber den durch sie inzident abgewiesenen Bewerbern be-

---

35) Sieht man davon ab, daß nach dieser Vorschrift der Rat auch im Rahmen der EGKS dem Begründungszwang unterliegt.

36) Siehe die Urteile vom 19.3.1964 - Rs 27/63 - RsprGH d Bd. X S. 271 ff. (293); vom 9.6. 1964 - Rs 94 und 96/63 - RsprGH d Bd. X S. 645 ff. (671/672); vom 31.3.1965 - Rs 16/64 - RsprGH d Bd. XI S. 167 ff. (201) und die Schlußanträge des Generalanwalts GAND S. 206 ff. (212).

gründet werden. (37) Er hat sich zur Rechtfertigung seiner Ansicht auf mehr oder minder formale Gründe gestützt. (38) Bedeutsamer ist die Feststellung des Generalanwalts GAND, daß eine Begründung den erfolglosen Bewerbern keine wirksame Garantie bieten könnte. (39) Denn begründet werden müßte die tatsächlich getroffene Entscheidung, d. h. aber die Ernennung oder Beförderung des erfolgreichen Bewerbers. Die sie stützenden Erwägungen können sich aber nur auf seine Eignung beziehen, im Verhältnis zu der die Eignung der nicht Berücksichtigten nur einen Vergleichswert darstellen kann. Folglich dient eine solche Begründung nicht den Interessen der Abgewiesenen. Eine ähnliche Auffassung vertrat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 2. 7. 1969, (40)

---

37) Siehe die Urteile in Anm. 36 und ferner Urteile vom 31.3.65 - Rs 12 und 29/64 - RsprGH d Bd. XI S. 147 ff. (165/166) und 8.7.1965 - Rs 27 und 30/64 - RsprGH d Bd. XI S. 651 ff. (676) und die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER S. 680 ff. (691).

38) "Eine ausdrückliche Verfügung, die Klägerin 'nicht zu ernennen', hat es nicht gegeben": Urteil vom 31.3.1965 - Rs 16/64 - RsprGH d Bd. XI S. 187 ff. (201); Schwierigkeiten der Begründung wegen des großen Ermessensspielraums: Urteil vom 19.3.1964 - Rs 27/63 - RsprGH d Bd. X S. 271 ff. (293/294).

39) Schlußanträge zum Urteil vom 31.3.1965 - Rs 16/64 - RsprGH d Bd. XI S. 206 ff. (212). Vgl. auch die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil vom 19.3.1964 - Rs 27/63 - RsprGH d Bd. X S. 297 ff. (310 f), der die abgewiesenen Bewerber nicht für beschwert hält, da sie keinen Anspruch auf Beförderung oder Ernennung hätten.

40) Rs 27/68 - RsprGH d Bd. XV, S. 255 ff.(264).

als er ausführte, der Kläger könne nicht fordern, daß die ihm nachteilige Maßnahme auch "im Vergleich zu allen den gleichrangigen Beamten, gegen die keine Maßnahmen zum endgültigen Ausscheiden aus dem Dienst ergangen sind, im einzelnen" hätte begründet werden sollen, da solche Vergleiche "mit komplexen Wertungen über individuelle Fälle verbunden" sind.

Es bleibt sodann noch zu bemerken, daß die stillschweigend ablehnenden Entscheidungen i.S. des Art. 35 Abs. 3 EGKSV - schon aus logischen Gründen - keiner Begründung bedürfen. Das gilt aber auch für die ausdrücklich ablehnende Entscheidung, da diese "nicht die in Art. 33 geregelte positive Entscheidung, sondern eben nur das Negativum der beantragten Entscheidung ist". (41)

II.

Die besonderen Gegebenheiten der Ordnung der Europäischen Gemeinschaften

Die Ziele, die der Begründungszwang verfolgt, sind die Grundlage für die Beantwortung der im Mittelpunkt dieser Arbeit stehenden Fragen nach den Anforderungen an den Inhalt und Umfang der Begründung und nach der Rechtsfolge eines Ver-

---

41) Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 23.4.56 - Rs 7 und 9/54 - RsprGH d Bd. II S. 105 ff (128/129); Siehe ferner das Urteil selbst, ebenda, S. 53 ff (101). Vgl. auch DE LAUBADERE, Les actes administratifs, KSE 1, S. 472 ff (486).

stoßes gegen den Begründungszwang. Hierüber enthalten die Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV selbst nichts. Ihre Stellung im Rahmen der Vorschriften über die betreffenden Organe der Gemeinschaften kann allenfalls etwas über diejenigen besagen, die zur Begründung verpflichtet sind. Lediglich ihre Einordnung unter die Formvorschriften ergibt im Zusammenhang mit dem Klagegrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften in den Artikeln 33 EGKSV, 173 EWGV und 146 EAGV einen Hinweis darauf, daß ihre Bedeutung auf dem Gebiete der Überwachung der Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission einerseits und auf dem des gerichtlichen Rechtsschutzes andererseits zu suchen ist. Deutlicher wurde dieses Bild durch eine Untersuchung der Grundsätze, die dazu vor allem im französischen und deutschen Verwaltungsrecht erarbeitet worden sind. (42) Ihre Bedeutung wird im Rahmen der jetzt zu erörternden Besonderheiten der Rechtsordnung der Gemeinschaften zu beurteilen sein.

1) Das Verfahren vor dem Gerichtshof.

Aufgabe des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften ist - wie in den Artikeln 164 EWGV und 136 EAGV ausdrücklich festgelegt -, "die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung" der Verträge. Er hat "die Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission" zu überwachen (vgl. die Artikel 173 Abs. 1 Satz 1 EWGV und 146 Abs. 1 Satz 1 EAGV). (43) Diese Funktion

---

42) Siehe oben, S. 49 ff.
43) Vgl. weiter Art. 31 EGKSV.

des Gerichtshofs ist die eines Kontrollorgans im Rahmen einer zumindest rechtstaatähnlichen Ordnung, (44) zu der die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung als Gewaltentrennung unter den Organen der Gemeinschaften gehört. (45)

Die Tätigkeit des Gerichtshofs entfaltet sich im Rahmen verschiedener Verfahrensarten, deren bedeutendste das Anfechtungs- oder Nichtigkeitsverfahren gemäß den Artikeln 173 EWGV, 146 EAGV und 35 EGKSV ist. (46) Zu diesem Verfahren treten hinzu die Untätigkeitsklage aufgrund der Artikel 175 EWGV, 148 EAGV und 35 EGKSV, die Klage wegen der Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat erhoben von der Kommission oder einem anderen Mitgliedstaat nach den Artikeln 169, 170 EWGV, 141, 142 EAGV bzw. 88, 89 EGKSV und das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EWGV, 150 EAGV und 41 EGKSV). Erwähnt sei noch die Amtshaftungsklage, für die der Gerichtshof entsprechend den Artikeln 178 EWGV, 151 EAGV und 40 EGKSV zuständig ist. Die Gesamtheit dieser Klagemöglichkeiten und verschiedenen Verfahrensarten wird als Rechtsschutzssystem verstanden, (47) das sowohl den Mitgliedstaaten und Organen der Gemeinschaften als auch den einzelnen zur Verfügung steht.

---

44) Siehe aus der umfangreichen Literatur z. B. STEINDORF, Die Nichtigkeitsklage, S. 12, 83 ff; RIESE, Rechtsschutz S. 415; HALLSTEIN, Grundlagen, S. 6; SCHLOCHAUER, Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs, S. 170 f.

45) Siehe FURLER, NJW 1965 S. 1401 ff (1407); HALLSTEIN, Grundlagen, S. 5 ff.

46) Vgl. IPSEN, S. 759 N. 23.

47) EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 2 zu Art. 164; IPSEN, S. 754/755 N. 1.

Für die Gesichtspunkte, die mit dem Begründungszwang für die Akte der Gemeinschaftsorgane in Zusammenhang stehen, sind vor allem die Verfahren rechtlich erheblich, in denen sich die Klage gegen die Rechtmäßigkeit solcher Akte richtet und deren Nichtigerklärung erreichen will. Das ist vor allem das Anfechtungsverfahren, (48) jedoch kann die Rechtswidrigkeit eines normativen Gemeinschaftsaktes auch inzident geltend gemacht werden (vgl. Art. 184 EWGV, 156 EAGV), soweit eine Klagebefugnis gemäß den Artikeln 173 EWGV, 146 EAGV und 35 EGKSV nicht besteht, was regelmäßig für den einzelnen zutrifft. (49) Wenn die Einrede der Rechtswidrigkeit vor einem innerstaatlichen Gericht erhoben wird, eröffnen die Artikel 177 EWGV, 150 EAGV, 41 EGKSV die Möglichkeit, die Frage der Gültigkeit eines Aktes eines Gemeinschaftsorgans im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens dem Gerichtshof zu unterbreiten. (50)

In dem danach im Vordergrund stehenden Verfahren über die Anfechtung eines Gemeinschaftsaktes ist die Stellung des Gerichtshofs mit der eines innerstaatlichen Verwaltungsgerichts vergleichbar. Der dort vorgefundene (51) Grundsatz, die gerichtliche Nachprüfung des Verwaltungshandelns liege auch im öffentlichen Interesse, kann auf das Recht der Europäischen Gemeinschaften ausge-

---

48) EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. I, 1 zu Art. 173; IPSEN, S. 759 N. 23.
49) Vgl. IPSEN, S. 766 N. 45, 46.
50) Vgl. EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. I, 3 zu Art. 173; siehe z.B. das Urteil des Gerichtshofs vom 1.12.65 - Rs 16/65 - RsprGH d Bd. XI, S. 1152 ff.
51) Siehe oben S. 49 ff.

dehnt werden. (52) Das bestätigt in erster Linie die Einrichtung der Generalanwälte, die, ohne die Interessen einer Partei des Anfechtungsverfahrens unterstützen zu dürfen, dem Gerichtshof bei der Wahrung des Rechts zur Seite stehen. (53) Es wird ferner offenbar in der Bestimmung des Artikels 77 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, nach dem eine erhobene Anfechtungsklage aufgrund einer Vereinbarung mit der beklagten Partei nur mit Zustimmung des Gerichtshofs zurückgenommen werden kann. (54) Die Einschränkung der Verfügungsbefugnis der Parteien über den Streitgegenstand des Anfechtungsverfahrens läßt sich nur erklären, wenn es bei ihm nicht nur um die Interessen der an dem Verfahren Beteiligten geht, sondern die Gemeinschaften ein eigenes Interesse daran haben, die Rechtmäßigkeit des Handelns ihrer Organe anhand einer Anfechtungsklage nachprüfen zu lassen. (55)

---

52) Vgl. HALLSTEIN, Grundlagen, S. 13; STEINDORF, Die Nichtigkeitsklage, der feststellt, daß die Nichtigkeitsklage "als Rechtsmittel in dem Vertrag (der EGKS) dieselbe Rolle (spielt) wie entsprechende verwaltungsrechtliche Klagen in staatlichen Rechtsordnungen" (S. 13).

53) Art. 32 a EGKSV, 166 EWGV, 138 EAGV.

54) Siehe BEBR, Prozeßmaximen, S. 81; IPSEN, S. 758 N. 18. AA ULE, in Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, S. 77, der unter Hinweis auf Art. 78 der Verfahrensordnung meint, auch eine Anfechtungsklage könne ohne weiteres zurückgenommen werden; es muß jedoch beachtet werden, daß die durch Art. 77 Abs. 2 ausgeschlossene Einigung der Parteien über den Streitgegenstand in Anfechtungssachen stets eine Klagerücknahme umfassen dürfte.

55) Die Regelung des Art. 77 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist - entgegen ULE,

Im Vordergrund der allgemeinen Erörterungen steht allerdings mehr die Frage, ob der dem einzelnen durch die verschiedenen Verfahren gewährte Rechtsschutz ausreichend ist und inwieweit er verbessert werden könnte. Die Diskussion hierüber ist ein deutliches Anzeichen dafür, daß diese Verfahren nicht nur mittelbar - wie in Frankreich (56) - den Rechtsschutz der einzelnen anstreben, sondern das ihr unmittelbares Ziel sein muß. Als Beweis für einen solchen Zweck können die Bestimmungen der Artikel 33 Abs. 2 EGKSV, 173 Abs. 2 EWGV und 146 Abs. 2 EAGV angesehen werden, durch die bestimmte Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Anfechtungsklage eines einzelnen aufgestellt werden. Sie enthalten eine Einschränkung der Klagebefugnisse, für die vor allem Zweckmäßigkeitsgründe maßgebend sind: Eine übergroße Inanspruchnahme des Gerichtshofs könnte die Tätigkeit der Exekutiven lahmlegen; zum anderen wäre zu befürchten, daß die allgemeine Befugnis, alle Rechtsakte einer gewissen Breitenwirkung anzufechten, zur Rechtsunsicherheit führt.(57) Diesie im allgemeinen öffentlichen Interesse wurzelnden Bedenken, sind aber weniger bedeutsam, wenn

---

a.a.O., S. 78 - aus diesem Grunde verständlich. Vgl. ferner RIESE, NJW 1953 S. 521 ff (524). Der Gerichtshof ist "gardien de l'objectivité de la Haute Autorité", was in gleicher Weise für die beiden anderen Gemeinschaften gilt, vgl. SCHLOCHAUER, Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs, S. 168.

56) Siehe oben S. 51/52.

57) Siehe DAIG, Klagerecht von Privatpersonen, S. 188 f. Vgl. ferner STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 49.

die durch eine solche Klage veranlaßte gerichtliche Kontrolle eben diesem öffentlichen Interesse dienen soll. Daher ist in Frankreich, ausgehend von dem dort herrschenden Standpunkt, die Klagebefugnis so weit ausgedehnt, daß im weitesten Sinne jedes Interesse und selbst das an der Erhaltung einer nur tatsächlichen Lage zur Klage berechtigt. (58) Diesen Weg haben jedoch die Gemeinschaftsverträge nicht beschritten.(59) Sie begrenzen vielmehr das für ein Klagerecht von Privatpersonen im Anfechtungsverfahren notwendige Interesse, indem sie verlangen, daß jemand von der anzugreifenden Entscheidung individuell und unmittelbar betroffen sein muß, (60) womit sie das allgemein zu fordernde Interesse für die Zulässigkeit einer derartigen Klage konkretisieren. (61)

---

58) Vgl. MORANGE, Anmerkung zu C.E., 9.11.45, Moraud, D. 1946.J. 270 f. und STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 28 ff mit umfangreichen Nachweisen.

59) So Generalanwalt ROEMER, Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofes vom 23.4.56 - Rs 7 und 9/54 - RsprGH d. Bd. II S. 105 ff (121) (für den EGKS-Vertrag) und Schlußanträge zum Urteil vom 2.7.1964 - Rs 1/64 - RsprGH d Bd. X S. 899 ff (906) (für den EWG-Vertrag); AA. STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 40.

60) So die Art. 173 Abs. 2 EWGV und 146 Abs. 2 EAGV;ebenso ist die Wendung "Ermessensmißbrauch ihnen gegenüber" in Art. 33 Abs. 2 EGKSV zu zu verstehen; vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 10.2.55 - Rs 3/54 - RsprGH d Bd. I S. 151 ff (182 ff).

61) Siehe das Urteil des Gerichtshofes vom 15.7. 1963 - Rs 25/62-RsprGH d Bd. IX S. 211 ff (Fall Plaumann), mit dem eine Klage eines Clementinen-Importeurs als unzulässig abgewiesen wurde, die sich gegen eine an die

Das läßt sich rechtfertigen, wenn man die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung nicht nur und in erster Linie als Kontrolle versteht, die den allgemeinen Belangen der Gemeinschaften dient, sondern nur, wenn man ihr auch und zumindest in gleichem Maße eine Funktion im Rahmen des unmittelbaren Schutzes der persönlichen Interessen Privater zuspricht. (62) Zu Recht heben daher die Generalanwälte des Gerichtshofs (63) den Rechtsschutzgedanken der

---

Bundesrepublik Deutschland gerichtete Entscheidung der Kommission wandte, durch die eine Ermächtigung der Bundesrepublik zur Anwendung eines niedrigeren Zollsatzes für Clementinen, als des nach dem gemeinsamen Zolltarif gültigen, abgelehnt worden war. Die Klägerin hatte unter anderem geltend gemacht, der höhere gemeinsame Zolltarif beeinträchtige ihre Wettbewerbslage (a.a.O. S. 228). Der Gerichtshof meinte jedoch, die kaufmännische Tätigkeit der Klägerin könne von jedermann ausgeübt werden und sei "daher nicht geeignet ... die Klägerin gegenüber der angefochtenen Entscheidung in gleicher Weise zu individualisieren wie den Adressaten" (a.a.O. S. 239). Nach französicher Auffassung hätte die Beeinträchtigung der tatsächlichen Wettbewerbslage für die Zulässigkeit der Klage ausgereicht; vgl. STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 30 f, Anm. 71. Vgl. ferner die Hinweise in Anm. 59 und die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 16.7.56 - Rs 8/55 - RsprGH d Bd. II S. 231 ff (248). Wie im Text auch STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage. S. 41.

62) Das Problem der "Popularklage" spielt hierbei keine Rolle; denn auch in Systemen, die einem Verwaltungsgerichtsverfahren nur eine mittelbare Rechtsschutzfunktion zukommen lassen und daher die Klagemöglichkeiten einzelner weit ausdehnen, wird die Popularklage abgelehnt, wie das französische Beispiel zeigt; vgl. STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 43 mit Nachweisen.

63) Der Gerichtshof selbst hat sich bislang - soweit ersichtlich - zu diesem Punkt ausdrücklich nicht geäußert.

Art. 33 ff. EGKSV, 173 ff. EWGV und 146 ff. EAGV hervor, (64) und wird von der Literatur - wie z. B. von Steindorff - ausgeführt, (65) die Nichtigkeitsklage diene dem Schutze der einzelnen und der Mitgliedstaaten gegen rechtswidrige Maßnahmen der Organe der Gemeinschaften. (66)

Ziel der Verfahren vor dem Gerichtshof, soweit diese die Rechtsakte der Organe zum Gegenstand haben, ist demnach sowohl die im Interesse der Gemeinschaften liegende Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns als auch unmittelbar die Gewährleistung des Rechtsschutzes der von Verwaltungsmaßnehmen Betroffenen.

---

64) Generalanwalt ROEMER in den Schlußanträgen zum Fall Plaumann (siehe Anm. 61): "Ausgestaltung des Rechtsschutzes" (RsprGH d Bd. IX S. 254) und zum Urteil vom 2.7.64 - Rs 1/64 -: "Gestaltung des Rechtsschutzes" (RsprGH d Bd. X S. 905) und Generalanwalt GAND zum Urteil vom 1.4.65 - Rs 38/64 -: "Rechtsschutzsystem" (RsprGH d Bd. XI S. 292).

65) Die Nichtgkeitsklage, S. 13.

66) Vgl. ferner aus dem zahlreichen Schrifttum: IPSEN, S. 759 N. 23; EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. I zu Art. 173; HALLSTEIN, Grundlagen, S. 10 f.; EVERLING, Errichtung nachgeordneter Behörden, S. 47 ff.; RIESE, Rechtsschutz, S. 414 ff.; OPHÜLS, Ideengeschichtliche Herkunft, S. 400 f., 410; DAIG, Klagerecht von Privatpersonen, S. 187 ff.; LANGRANGE, Est-il à recommander d' amender les règles concernant la protection juridique?; STEINDORFF, Rechtsschutz, S. 61 ff.; ULE in Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, S. 7 ff.

Gegen die Entscheidungen des Gerichtshofes über die vor ihm verhandelten Klagen ist kein Rechtsmittel möglich. (67) Die daraus folgende Einstufigkeit der verschiedenen Verfahren macht es für die Betroffenen unabweisbar, auf einer erschöpfenden Behandlung aller tatsächlichen und rechtlichen Einzelfragen zu bestehen. Bei Klagen, die sich gegen Akte der Gemeinschaftsorgane richten, kann deshalb der Begründung des angegriffenen Akts eine besondere Bedeutung zukommen. Durch sie wird schon vor Einleitung des gerichtlichen Verfahrens dazu beigetragen, daß der Sachverhalt, der der behördlichen Maßnahme zugrunde liegt, und seine rechtliche Würdigung seitens des Gemeinschaftsorgans den einzelnen, den Mitgliedstaaten oder auch - nach Klageerhebung - dem Gerichtshof in der notwendigen Klarheit vor Augen stehen.

2) Die mangelnde Bedeutung des Europäischen Parlaments.

Eine Besonderheit der Verfassungsstruktur der Gemeinschaften, die auch hier eine Rolle spielt, (68) ist die gegenüber demokratischen Rechtsstaaten unterentwickelte Stellung des Parlaments. Seine Befugnisse hinsichtlich einer Einwirkung oder Kontrolle der Gesetzgebung und Verwaltung beschränken sich auf eine anhörende und beratende Tätigkeit. Das Mißtrauensvotum, (69) das die

---

67) Vgl. IPSEN, S. 760 N. 28
68) Vgl. HALLSTEIN, Grundlagen, S. 12/13.
69) Art. 24 EGKSV, 114 EAGV, 144 EWGV.

Kommission zum geschlossenen Rücktritt zwingt, ist "eine zu folgenschwere Waffe ..., als daß es dem Parlament auch unter ungünstigen Bedingungen einen verfassungsmäßig hinreichend gesicherten Einfluß auf das tägliche Handeln der Kommission gewährleisten kann". (70) Die Tatsache der mangelnden politischen Kontrollmöglichkeit durch das Europäische Parlament kann zwar nicht, worauf HALLSTEIN zutreffend hingewiesen hat, (71) durch eine erweiterte gerichtliche Überprüfung ausgeglichen werden, da eine Rechtskontrolle das legislative oder exekutive Ermessen nicht beeinflussen kann. Aus denselben Gründen führt auch eine Verstärkung der unmittelbaren Klagemöglichkeiten der einzelnen nicht zum Ziel. Die Interessen der einzelnen Gemeinschaftsangehörigen, die innerhalb der Mitgliedstaaten durch die gewählten Parlamente bei der Ausübung der politischen Kontrolle wahrgenommen werden, können jedoch in den europäischen Gemeinschaften - zumindest teilweise und im besonderen bei gesetzesähnlichen, allgemeinen Maßnahmen - gewahrt werden, wenn die Organe der Gemeinschaften die Gründe für ihr Handeln den Betroffenen und der Allgemeinheit offenlegen. Hierdurch wird gleichsam als Ersatz einer unmittelbaren politischen Kontrolle durch das Parlament eine Prüfung und Kritik der einzelnen wie der öffentlichen Meinung dahin ermöglicht, ob die Organe die Ziele

---

70) HALLSTEIN, Grundlagen, S. 13; Vgl. ferner OPHÜLS, Ideengeschichtliche Herkunft, S. 396, 406, 410 ff; FURLER, NJW 1965, S. 1401 ff (1407).

71) Grundlagen, S. 13.

und die allgemeinen Normen der Verträge beachtet haben. (72) In diese Richtung weist auch das Publizitätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EGKSV, wonach die Kommission (Höhe Behörde) bei Erfüllung "ihrer Aufgabe unter den in diesem Vertrage vorgesehenen Bedingungen durch begrenzte Eingriffe" (Artikel 5 Abs. 1) die Gründe für ihr Handeln bekanntzugeben hat.

3) Der Kompetenzkonflikt zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedsstaaten.

Die Europäischen Gemeinschaften stellen kein in sich gewachsenes Rechtssystem dar. (73) Sie üben vielmehr auf einem Teilgebiet Hoheitsrechte aus, die ursprünglich den Mitgliedsstaaten zustanden. (74) Ihre Zuständigkeit ist keine Allzuständigkeit, ihnen fehlt die Kompetenz-Kompetenz. (75) Demgemäß bestimmen auch die Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWGV und 3 Abs. 1 Satz 2 EAGV, daß "jedes Organ ... nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse" handelt. Die Gemeinschaften sind stets "die Ausnahme von der Regel", (76) da ihre Organe nur dann tätig sein dürfen, wenn sie hierzu aufgrund

---

72) Vgl. dazu STEINDORFF, Rechtsschutz, S. 20/21 und BEBR, Judicial Control, S. 84.
73) Vgl. REUTER, S. 40.
74) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 5.2.1963- Rs 26/62 - RsprGH d Bd. IX S. 1 ff (25); OPHÜLS, Quellen und Aufbau, NJW 1963, S. 1697 (1698); HALLSTEIN, Grundlagen, S. 14 ff; GAUDENZI, C.M.Rev. 1 (1964) S. 406 ff (423).
75) OPHÜLS, a.a.O., S. 1698; siehe auch IPSEN, S. 89 N. 35.
76) QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Art. 190 Anm. 2.

der Verträge ausdrücklich oder nach dem Grundsatz der "implied powers" (77) befugt sind, wobei diese Zuständigkeit in Zweifelsfällen zugunsten der Mitgliedsstaaten verneint werden muß.

Jedes Handeln eines Organs der Gemeinschaften muß demnach auf die Verträge und auf die in ihnen geschaffenen Zuständigkeiten gegründet sein, um für die Mitgliedsstaaten und deren Staatsangehörigen verbindlich sein zu können. Die Mitgliedsstaaten, die zugunsten der Gemeinschaften "ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben", (78) wollen die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen für deren Handeln erfahren, ohne zuvor eine Klage vor dem Gerichtshof erheben zu müssen. (79) Die Gemeinschaftsexekutiven müssen daher durch die Bekanntgabe dieser Gründe ihre Zuständigkeit gleichsam nachweisen.

---

77) Dieser allgemein anerkannte Grundsatz, wonach die ausdrücklichen Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines staatlichen Gesetzes zugleich diejenigen Vorschriften beinhalten, bei deren Fehlen jene sinnlos wären oder nicht sinnvoll angewandt werden könnten, gilt auch im Recht der Europäischen Gemeinschaften: Urteil des Gerichtshofes vom 29.11.56 - Rs 8/55 - RsprGH d Bd. II S. 297 ff (312).

78) So das Urteil des Gerichtshofs vom 5.2.63 in der Rs 26/62, RsprGH d Bd. IX S. 1 ff (25).

79) Siehe GAUDENZI, C.M.L. Rev. 1 (1964) S. 406 ff (423); QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Art. 190, Anm. 2.

III.

Der Zweck der Artikel 15 Abs. 1 EGKSV 190 EWGV, 162 EAGV

1) Die Interessenbewertung im Gemeinschaftsrecht.

Der Zweck der Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV, 162 EAGV läßt sich aus ihnen selbst nicht entnehmen. (80) Die notwendigen näheren Betrachtungen der sich unmittelbar aus der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften ergebenden Werturteile haben gezeigt, daß sowohl die einzelnen als auch die Mitgliedstaaten und die Öffentlichkeit ein besonderes Interesse haben müssen, die Gründe des Handelns der Gemeinschaftsorgane zu erfahren. Im Rahmen des Rechtsschutzsystems der verschiedenen möglichen, jedoch nur einstufigen Verfahren vor dem Gerichtshof folgt hieraus die zumindest gleichrangige Bewertung der hier berührten öffentlichen und privaten Interessen. Die unvollständigen Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments führten zu der Forderung, in Anbetracht der auch für die Gemeinschaft geltenden Rechtsstaatlichkeit (81) einen Ausgleich durch eine vollständige Unterrichtung der Gemeinschaftsangehörigen zu schaffen. Die beschränkten Kompetenzen der Organe der Gemeinschaften begründen das schutzwürdige Bedürfnis der Migliedstaaten, die Gründe zu erfahren, die eine Tätigkeit der europäischen Exekutiven veranlaßten.

---

80) Vgl. oben S. 72/73.
81) Siehe dazu u. a. OPHÜLS, Ideengeschichtliche Herkunft, S. 396.

Die dem Gemeinschaftsrecht innewohnenden Bewertungen der verschiedenen zu beachtenden Belange haben demnach im Vergleich zu denen der untersuchten innerstaatlichen Rechtsordnungen einen Schwerpunkt. Sie schätzen die Interessen derjenigen besonders hoch ein, die den Akten der Gemeinschaftsorgane konkret oder im allgemeinen unterworfen sind. Auf dem hier behandelten Gebiet bedeutet das, daß alle Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsangehörigen über die Gründe, die der Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane zugrunde liegen, zu unterrichten sind. Hierzu ist die Begründung einer Maßnahme in besonderer Weise geeignet. Daher kann der Zwang zur Begründung im Gemeinschaftsrecht nicht nur den Sinn haben, eine wirksame verwaltungsgerichtliche Kontrolle zu gewährleisten. Sein Zweck muß weiter gehen, als es die französische und belgische Auffassung vorgezeichnet haben. Er wird ähnlich dem deutschen und italienischen Standpunkt beurteilt werden müssen.

2) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs.

Ausgehend von dem jeweils zu entscheidenden Einzelfall hat der Gerichtshof, unterstützt von den Generalanwälten, fortschreitend ein vollständiges Bild vom Sinn und Zweck des Begründungszwangs geschaffen. Zum ersten Mal befaßte er sich mit dieser Frage in seinem Urteil vom 20.3.1957. (82) Er führte aus, die Begründung solle "die Überlegungen angeben, auf denen die Entscheidung beruht,

---

82) Rs 2/56 - RsprGH d Bd. III S. 9 ff.

um deren richterliche Nachprüfung zu gewährleisten". (83) Zwei Jahre später hatte er darüber zu befinden, ob der von der Klägerin, der Firma Nold KG, infolge Artikel 22 der EGKS-Satzung des Gerichtshofs und Artikel 29 § 3 seiner Verfahrensordnung verspätet vorgebrachte Klagegrund der Verletzung der wesentlichen Formvorschrift des Artikel 15 Abs. 1 EGKSV dennoch zu berücksichtigen war. (84) Er bejahte das, weil die Pflicht der Hohen Behörde, ihre Entscheidungen zu begründen, "nicht nur dem Schutz der der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterworfenen Personen" diene, sondern überdies den Zweck habe, "dem Gerichtshof die richterliche Nachprüfung der Entscheidungen, die ihm aufgrund des Vertrages obliegt, in vollem Umfang zu ermöglichen". (85)

Diese Stellungnahme entsprach der Auffassung des Generalanwalts ROEMER, die dieser bereits in seinen Schlußanträgen zum Urteil vom 20. 3. 1957 geäußert hatte (86): "Die Adressaten müssen wissen, auf welche konkreten Umstände die Hohe Behörde die Bestimmungen des Vertrages angewandt hat, auf die sie ihre Entscheidung stützt; der Gerichtshof kann im Falle des Bestreitens nachprüfen, ob diese Tatsachen richtig festgestellt sind und ob sie die Anwendung der angeführten Vertragsbestimmungen rechtfertigen." (87) Zu den

---

83) aaO. S. 37.
84) Urteil vom 20.3.1959 - Rs 18/57 - RsprGH Bd. V 89 ff.
85) aaO. S. 114.
86) RsprGH d Bd. III S. 49 ff.
87) aaO. S. 57. Ebenso die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zu den Urteilen des Gerichtshofs vom 13.6.58 - Rs 9/56 und 10/56 - RsprGH d Bd. IV S. 87 ff (105).

Rechtssachen 4 bis 13/59 (88) hatte Generalanwalt ROEMER den Einwand der beklagten Hohen Behörde zurückgewiesen, die Klägerinnen seien über alle Einzelheiten der "Affäre" auch ohne ausführliche Entscheidungsbegründung unterrichtet gewesen, und bemerkt, die Begründung diene nicht lediglich dazu, wie offenbar die Hohe Behörde meine, "den Empfänger der Entscheidung von dem obrigkeitlichen Befehl und seiner eigenen Leistungspflicht in Kenntnis zu setzen und ihm die Anfechtung zu ermöglichen", sondern Sinn des Artikels 15 EGKSV sei auch, "die richterliche Nachprüfung zu ermöglichen". (89) Entsprechend diesem Standpunkt des Generalanwalts und seiner früheren Rechtsprechung urteilte der Gerichtshof anläßlich einer Klage der Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften und der Firma Nold KG wegen der Handelsregelung des Ruhrkohlenverkaufs am 15. 7. 1960: (90) "Die Begründung muß den Betroffenen und gegebenenfalls dem Richter die Feststellung der Umstände ermöglichen, aufgrund deren die Hohe Behörde zu dem Schluß gelangt ist, die erforderlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung (nach Artikel 65 § 2 EGKSV) seien gegeben, damit die Stichhaltigkeit dieser Erwägungen sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht nachgeprüft werden kann." (91) Bemerkenswert sind die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zu diesem Urteil. (92) Er hält die Be-

---

88) Urteil des Gerichtshofs vom 4.4.60, RsprGH d Bd. VI, 1. Teil S. 249 ff.
89) RsprGH d Bd. VI, 1. Teil S. 295 ff (317).
90) Rs 36-38/59 und 40/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 885 ff.
91) aaO. S. 922.
92) RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 933 ff.

gründungspflicht aus zwei Gründen für erforderlich und führt aus: "Der öffentlichen Meinung gegenüber stellt sie zunächst eine Garantie gegen Willkür dar, da sie es ermöglicht, das Handeln eines mit bedeutsamen Befugnissen ausgestatteten Exekutivvorgangs zu verstehen und zu überwachen. Dies ist insbesondere für das Parlament erforderlich ... Die Begründungspflicht ist aber auch zur Ermöglichung einer gerichtlichen Nachprüfung der Entscheidungen für den Fall erforderlich, daß sie beim Gerichtshof angefochten werden sollte." (93)

Im ersten Urteil des Gerichtshofs, das zu dem Begründungszwang der Römischen Verträge erging, faßte er grundlegend die bis dahin ergangene Rechtsprechung zusammen und griff zugleich diese Ansicht von LAGRANGE auf. Er stellte fest, daß Artikel 190 EWGV "den Parteien die Wahrnehmung ihrer Rechte, dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedsstaaten sowie deren etwa beteiligten Angehörigen die Unterrichtung darüber ermöglichen (will), in welcher Weise die Kommission den Vertrag angewandt hat" ("Brennwein-Urteil" - 94 -). In diesem Rahmen halten sich auch die folgenden Entscheidungen des Gerichtshofs. Die erwähnen als Zweck zum Teil lediglich die Unterrichtung der Adressaten und die Gewährleistung der richtlichen Kontrolle,

---

93) aaO. S. 941/942.
94) Urteil vom 4. 7. 63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff (155).

(95) zum Teil aber auch die allgemeine Information der interessierten Gemeinschaftsangehörigen. (96)

3) Die Meinungen im Schrifttum

Diese Rechtsprechung des Gerichtshofs wird den aus den Verträgen folgenden Interessenbewertungen unter dem Aspekt der in den Mitgliedstaaten geltenden Grundsätze gerecht, wie sie oben (97) dargelegt wurden. Dem öffentlichen Interesse am vertragsgemäßen Handeln der Gemeinschaftsorgane entspricht im Rahmen des Begründungszwangs dessen Zweck, die richterliche Kontrolle dieses Handelns zu gewährleisten. Dem Rechtsschutzinteresse der unmittelbar Betroffenen hat der Begründungszwang dadurch zu dienen, daß er sie über die Gründe der ergangenen Entscheidungen unterrichtet. Dieselbe Funktion erfüllt er bei der Wahrung der Interessen der übrigen Beteiligten und interessierten Gemeinschaftsangehörigen oder - wie es LAGRANGE ausdrückte (98) - der öffentlichen Meinung sowie

---

95) So das Urteil vom 16.12.63 - Rs 1/63 - RsprGH d Bd. IX S. 653 ff (677) mit den Schlußanträgen des Generalanwalts ROEMER, aaO. S. 681 ff (691), der allerdings in diesem Falle offenbar allein die Unterrichtung der Klägerin, nicht aber die des Gerichtshofs für erforderlich hielt. Vgl. ferner die Urteile vom 2.6.65 - Rs 36/64 - RsprGH d Bd. XI S. 447 ff (461), vom 8.2.68 - Rs 3/67 - RsprGH d Bd. XIV, S. 37 ff (47) und vom 26.5.71 - Rs 45 und 49/70 - RsprGH d Bd. XVII, S. 465 ff (476/477) Sätze 15 und 19. Vgl. außerdem die Schlußanträge von ROEMER zum Urteil vom 15.7.63 - Rs.34/62 ("Apfelsinenklage") - RsprGH d Bd. IX S. 327 ff (336/337).

96) Urteil vom 1.12.65 - Rs 16/65 - RsprGH d Bd. XI S. 1151 ff (1167/1168).

97) Siehe oben S. 49 ff.

98) Siehe die Anmerkungen 92 und 93.

bei dem Schutz der Interessen der Mitgliedsstaaten insbesondere daran, daß die Exekutiven der Gemeinschaften ihre Zuständigkeiten nicht überschreiten. (99)

In der Literatur hat die Ansicht des Gerichtshofs weitgehend Zustimmung gefunden. So schließt sich EHLE dieser Rechtsprechung ausdrücklich an. (100) Als weitere Funktionen der Begründung fügt er an, daß sie "zu einer sorgfältigen und gewissenhaften Überprüfung von Notwendigkeit und Begründetheit des Rechtsaktes" durch die Behörde zwinge, und meint weiter, als "Nebenzweck" diene sie auch der Auslegung des Aktes, wenn dessen Entscheidungssatz selbst unklar gefaßt sei. Ähnlich umfassend äußern sich DAIG (101) und IPSEN (102). Auch LETALLEC und EHLERMANN bekräftigen den skizzierten Standpunkt des Ge-

---

99) Dieses Interesse der Mitgliedstaaten und der entsprechende Zweck des Begründungszwangs kann allerdings - streng genommen - auf eine Stufe mit dem Zweck der Unterrichtung der unmittelbar Betroffenen gestellt werden. Da die Mitgliedsstaaten gemäß den Art. 33 Abs. 1 EGKSV, 173 Abs. 1 EWGV und 146 Abs. 1 EAGV zur Klage gegen jede Entscheidung berechtigt sind, handelt es sich eigentlich in b e i d e n Fällen um ein Interesse an einem ausreichenden Rechtsschutz. Dennoch besteht ein bedeutsamer, praktischer Unterschied, der die im Text vorgenommene Trennung rechtfertigt: Das Rechtsschutzinteresse des betroffenen einzelnen ist unmittelbarer als das der Mitgliedstaaten, die nicht immer Adressaten oder unmittelbar Betroffene der Entscheidungen sind müssen.

100) Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 2 zu Art. 190.

101) GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 a zu Art. 190.

102) S. 517 N. 25.

richtshofs und seiner Generalanwälte. (103) Andere Autoren beschränken sich dagegen auf die Erwähnung einzelner der genannten Ziele. Das ist jedoch überwiegend darauf zurückzuführen, daß die jeweiligen Beiträge den Begründungszwang in einem durch ihren Gegenstand bestimmten besonderen Licht erscheinen lassen. So sieht EVERLING (104) die Begründung lediglich als Rechtsschutzgarantie, und KORSCH (105) vertritt anläßlich der Untersuchung, ob eine Verletzung des Artikels 15 Abs. 1 EGKSV von Amts wegen zu beachten ist, die Auffassung, die Begründungspflicht diene der richterlichen Nachprüfung. STEINDORFF, (106) BEBR (107) und DE LAUBADERE (108) äußern sich dahingehend, Zweck des Begründungszwangs sei es, den Betroffenen die Wahrnehmung ihrer Klagerechte und dem Gerichtshof die richterliche Kontrolle zu ermöglichen. QUADRI-MONACO-TRABUCCHI (109) sehen diesen Zweck zwar nur praktisch als Funktion der Begründung an, da tatsächlich und logisch das Erfordernis der Begründung dem Streitverfahren vorausgehe, und bezeichnen sie allgemein als "objektive Garantie für das gute Funktionieren der Verwaltung".

Dem Gedanken einer Selbstkontrolle der Verwaltung durch die Notwendigkeit der Begründung sollte eine eigenständige Bedeutung neben dem Zweck, dem Rechtsschutz zu dienen, m. E. nicht zukommen. Die Funktion der Auslegungshilfe wird wohl nur bei normativen Akten erheblich sein (siehe dazu unten S. 105)

103) AWD 1966, S. 149 ff. (151).
104) Errichtung nachgeordneter Behörden, S. 47.
105) S. 125.
106) Rechtsschutz, S. 71 ff.
107) Prozeßmaximen, S. 87.
108) Les actes administratifs, KSE Bd. 1 S. 472 ff (486).
109) Art. 190 Anm. 1.

Sie billigen aber ausdrücklich die Rechtsprechung des Gerichtshofs und betonen, daß die Begründungspflicht von besonderer Bedeutung wegen des Ausnahmecharakters der den Gemeinschaften verliehenen Zuständigkeiten sei. (110) BEBR hatte in einer früheren Untersuchung (111) der Begründungspflicht eine besondere Stellung angesichts der fehlenden politischen Kontrolle zugesprochen und war fortgefahren: "Es ist deshalb zu verstehen, daß die Begründung einer Entscheidung eine der besten Voraussetzungen ist, um die Interessen der Parteien zu schützen, sowie dem Gerichtshof die Ausübung seiner richterlichen Kontrolle zu erleichtern." (112) GAUDENZI stimmt den Ausführungen des Gerichtshofs in dessen grundlegenden "Brennwein"-Urteil (113) zu (114) und hebt hervor: Diese Strenge (scil. in der Überwachung des Begründungszwangs) gegenüber der Begründung scheint teilweise dadurch erklärbar, daß die Entscheidungen gewöhnlich an Staaten gerichtet sind, die sich ihrer Souveränität auf bestimmten Gebieten begeben haben." (115)

4) Zusammenfassung

Der Begründungszwang erstrebt nach alledem eine möglichst umfassende Unterrichtung über die Gründe, die das Handeln der Gemeinschaftsexekutiven bestimmen. Da für die einzelnen sowie jedenfalls teilweise für die Mitgliedstaaten rechtlich keine

---

110) aaO. Anm. 2.
111) Judicial Control.
112) aaO. S. 84
113) Rs 24/62 - vom 4.7.63, RsprGH d Bd. IX S. 141 ff (155).
114) C.M.L.Rev. 1 (1964) S. 406 ff (421/422).
115) aaO. S. 423

Möglichkeit besteht, unmittelbar die Willensbildung der Exekutiven der Gemeinschaften zu beeinflussen, und auch politisch die Einwirkungsmöglichkeiten insbesondere des Europäischen Parlaments beschränkt sind, ist der beste Weg, an der Verwirklichung der Ziele der Verträge mitzuwirken und ihre Einhaltung durchzusetzen, die nachträgliche Kontrolle. Sie wird in rechtlicher Hinsicht - entsprechend dem klassischen rechtsstaatlichen Vorbild - durch den Gerichtshof ausgeübt, aber auch durch die unmittelbar Betroffenen und die Mitgliedstaaten. Sie verwirklicht sich ferner im politischen Raum, in der Diskussion der Entscheidungen durch die Beteiligten und die öffentliche Meinung. Daher kann als eigentliche und ursprüngliche Funktion des Begründungszwangs die objektive Garantie für eine einwandfreie Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane angesehen werden. (116) Sein Leitgedanke ist damit auch, die von den Verträgen verfolgten und in ihnen festgelegten Ziele, an die die Organe bei ihrer Tätigkeit gebunden sind, zu verwirklichen. Im einzelnen sind entsprechend den Wegen, die der Verwirklichung dieser Garantie dienen, als unmittelbarer Zweck des Begründungszwangs zu bezeichnen:

- Die Unterrichtung der unmittelbar von einer Maßnahme Betroffenen, damit diese ihre (neue) Rechtsposition beurteilen und gegebenenfalls ihre Rechte durch eine Klage ungehindert wahrnehmen können.

---

116) Vgl. QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Art. 190 Anm. 1; ähnlich auch EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 2 zu Art. 190.

- Die Gewähr einer wirksamen Kontrolle des Gerichtshofs über die Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der Gemeinschaftsexekutiven.

- Die Unterrichtung jedes Mitgliedsstaates über die Art und Weise, wie die Exekutiven die Zuständigkeiten der Gemeinschaften genutzt haben.

- Die Information aller interessierten beteiligten Personen darüber, wie die Verträge angewandt wurden.

Hierzu ist noch zu bemerken:

Der allgemeine Zweck des Begründungszwangs eine ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten, gilt für jede Art des administrativen Handelns. Die einzelnen Zielsetzungen sind daher grundsätzlich für alle Entscheidungen, gleich welcher Art, maßgebend. Wenn auch die Begründung einer Stellungnahme aufgrund des EGKS-Vertrages, die unverbindlich ist (117), aber gleichwohl der Begründungspflicht unterliegt, nicht die Gewährleistung der richterlichen Kontrolle bezweckt, da sie vor dem Gerichtshof nicht angefochten werden kann, (118) so ist das doch keine Einschränkung des allgemeinen Zwecks des Begründungszwangs, sondern nur eine Anpassung an die besonderen beschränkten Kontrollmöglichkeiten für einen solchen Akt, die aus seiner Unverbindlichkeit folgt. Die Unterschiede in der Natur der zu begründenden verschiedenen Gemeinschaftsakte (Verordnungen/allgemeine Entscheidungen, individuelle

---

117) Art. 14 Abs. 4 EGKSV.
118) Vgl. Art. 33 EGKSV.

Entscheidungen, Empfehlungen/Richtlinien, Stellungnahmen des EGKS-Vertrags) vermögen lediglich insofern den Zweck ihrer Begründungen zu beeinflussen, als die unterschiedlichen Kontrollmöglichkeiten in der Praxis die Bedeutung der einen Zielsetzung mindern, die einer anderen aber vermehren können. So wird bei einer Verordnung oder allgemeinen Entscheidung der Zweck der Unterrichtung der einzelnen so lange wenig bedeutsam sein, wie sie nicht auf einen Einzelfall angewandt wird und ein dann unmittelbar Betroffener ihre Rechtmäßigkeit inzident nachprüfen lassen kann. Wie sich aus den Ausführungen über die vierte Zielsetzung der "allgemeinen Information" ergibt, beruht sie auf politischen Erwägungen. Für die in den folgenden Kapiteln zu behandelnden rechtlichen Fragen der Art und des Umfangs der Begründung sowie der Rechtsfolge eines Verstoßes gegen den Begründungszwang, vermag sie nichts auszusagen. Sie bleibt daher im weiteren unberücksichtigt.

3. Kapitel

Art und Umfang der Begründung

1. Abschnitt

Die Form der Begründung

Zunächst stellt sich die Frage, welche äußere Form die Begründung der Akte der Gemeinschaftsexekutiven haben muß. Im allein verbindlichen französischen Wortlaut des Artikels 15 Abs. 1 EGKSV heißt es, die Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen der Hohen Behörde "sont motivés". Ebenso lautet der französische Text der Artikel 190 EWGV und 162 EAGV. Wie die deutsche Übersetzung des Artikels 15 Abs. 1 EGKSV spricht die ebenfalls maßgebende deutsche Fassung der Artikel 190 EWGV und 162 EAGV von "mit Gründen zu versehen". (1)

Diese Formulierung der Vertragstexte läßt darauf schließen, daß die Begründung in dem fraglichen Gemeinschaftsakt selbst enthalten sein muß, daß sie dessen Bestandteil ist. Bestätigt wird diese grammatikalische Auslegung durch die Überlegung, daß die formelle Begründung Voraussetzungen der Form des Aktes selbst ist: Wie die G r ü n de

---

1) Die italienische Fassung der Art. 190 EWGV, 162 EAGV lautet: "I regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione sono motivati ..." und die niederländische Fassung: "De verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van de Raad en van de Commissie worden met redenen omkleed ...".

einer Entscheidung, d. h. die tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen, die ihr zugrunde liegen, ihr materieller Bestandteil sind, (2) ist die B e g r ü n d u n g ihr formeller Bestandteil. Dementsprechend wird in der französischen Rechtsprechung und Literatur gefordert, daß eine Begründung in der Entscheidung selbst enthalten sein muß, (3) d. h. sie muß sich in der zu den Akten gehörenden Urkunde, die die Entscheidung festhält, befinden. (4) Es genügt daher nicht, wenn lediglich das Schreiben der Behörde, mit dem sie ihre Entscheidung dem Betroffenen mitteilt, eine Begründung aufführt. (5) Andererseits ist es nach französischer Auffassung grundsätzlich nicht geboten, daß diese "notification" die Begründung der Entscheidung enthält. (6) Dagegen geht das deutsche Verwaltungsrecht entsprechend dem Grundsatz, daß die Begründung der Unterrichtung des Betroffenen dient, davon aus, daß sie "die Entscheidung dem Widerspruchs-

---

2) Siehe für das französische Recht z.B. DE LAUBADERE, Traité, S. 211 und für das deutsche Recht LERCHE, NJW 1953 S. 1897 ff (1898); REUSS, DVBl. 1954 S. 593 ff; BENDER, Anmerkung zum Urteil des OVG Lüneburg vom 25.10.56, DVBl 1957 S. 278 ff.
3) Vgl. C.E., 6.5.53, Soulet, Rec, S. 211.
4) ODENT, Schlußanträge zu C.E., 5.4.46, Coulon, S. 1946. 3.21 ff (24): "dans le corps même de la décision"; VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif", n. 129: "dans le document même qui constate la décision". Vgl. ferner WALINE, RDP 1954 S. 509 ff (511).
5) C.E. 6.5.53, Soulet, Rec. S. 211. WALINE, S. 400; VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif", n. 129.
6) C.E. 17.2.32, Bérard, Rec. S. 191/192; C.E., 7.5.52, Kaddour, RDP 1953 S. 494; Schlußanträge ODENT zu C.E. 5.4.46, Coulon, S. 1946.3.21 ff (24).

führer gegenüber rechtfertigen" soll (7) und daher ihm bekanntzugeben ist. Dies geschieht, indem ihm eine beglaubigte Abschrift oder Ausfertigung (8) der Verwaltungsentscheidung erteilt wird, (9) was voraussetzt, daß auch die in den Akten verbleibende Urschrift die Begründung enthält. Ebenso will man in Italien grundsätzlich annehmen, daß der zu begründende Verwaltungsakt "die Gründe in sich tragen muß". (10) Auch der Gerichtshof setzt diese Erfordernisse als äußere Form der Begründung voraus. Er führte im Urteil vom 15.3.67 zur Rüge des Fehlens jeglicher Begründung aus: "Ausweislich des Protokolls der 343. Sitzung der Kommission ist die ... Entscheidung nicht mit Gründen versehen. Das Schreiben ..., mit dem diese Entscheidung den Parteien bekannt gegeben wurde, enthält lediglich eine Zusammenfassung des Inhalts der (streitigen Kartell-)

---

7) REDEKER-VON OERTZEN, § 73 Anm. 17 für die Begründung des Widerspruchsbescheids gem. § 73 Abs. 3 VwGO. Vgl. ferner OVG Lüneburg, Urteil vom 10.4.56 - V OVGA 163/54 - ZBR 1956 S. 220; ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff; REUSS, DVBl. 1954 S. 593 ff (596).

8) Ausfertigung ist die mit dem Vermerk "Ausgefertigt .. den ..." versehene Abschrift der bei den Akten verbleibenden Urkunde; vgl. RASCH bei VON BRAUCHITSCH, I/1, S. 652.

9) Siehe z. B. das Verliner Verwaltungsverfahrensgesetz vom 2.10.58 (GVBl. S. 951), § 15 Abs. 2 Satz 1: "Ein schriftlicher Verwaltungsakt wird regelmäßig durch Erteilung einer Ausfertigung bekanntgegeben." Vgl. ferner § 4 des Bremer Verwaltungsverfahrensgesetzes i.d.F. vom 1.4.60 (GBl S. 37).

10) VITTA, S. 417. Allerdings läßt man auch zu, daß die Begründung aus den Verfahrensunterlagen hervorgeht, VITTA aaO. mit Rechtsprechungsnachweisen. Für das belgische und niederländische Recht lassen sich besondere oder abweichende Feststellungen nicht treffen.

Vereinbarung und sodann die Bemerkung, daß die Kommission 'zu der Auffassung gelangt (ist) Art. 85 Abs. 1 des Vertrages sei anzuwenden und eine Anwendung des Art. 85 Abs. 3 nicht gerechtfertigt' ...". (11) Weiter hat er im Urteil vom 26.5.71 (12) darauf abgehoben, daß aus den Akten hervorgehe, daß die angefochtene Entscheidung nicht begründet sei.

Berücksichtigt man den Wortlaut der Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV sowie die Zielsetzungen des Begründungszwangs so ist in Anbetracht dieser Grundsätze des Rechts der Mitgliedsstaaten für die äußere Form der Begründung der Akte der Gemeinschaftsexekutiven zu fordern:

- Die Urkunde, die den verfügenden Teil der Entscheidung, Verordnung, Empfehlung/Richtlinie oder Stellungnahme (des EGKS-Vertrages) in den Akten festhält, muß auch deren Begründung enthalten.

- Ebenso muß aus der veröffentlichten, bekanntgegebenen oder zugestellten (13) Urkunde (Ausfertigung) die Begründung ersichtlich sein. (14)

---

11) Rs 45 und 49/70 - RsprGH d Bd. XVII. S. 465 ff (477) Satz 19.
12) Rs 8 - 11/66 - RsprGH d Bd. XIII, S. 99 ff. (125).
13) Siehe Art. 15 Abs. 2 und 3 EGKSV (Zustellung und Veröffentlichung) und Art. 191 EWGV, 163 EAGV (Bekanntgabe und Veröffentlichung).
14) Die Mitteilung der Begründung wird im übrigen auch von dem in Art. 5 EGKSV erwähnten Publizitätsprinzip verlangt, nach dem die Kommission der Europäischen Gemeinschaften "die Gründe für ihr Handeln bekannt" zu geben hat.

2. Abschnitt

Der Umfang der Begründung

Die hier zu beantwortenden Fragen betreffen die "innere" Form der Begründung. Es ist der Umfang und der Inhalt zu erörtern, den die Begründung haben muß, um dem Begründungszwang zu genügen.

I.

Der Inhalt der Begründung

Jede Maßnahme der Gemeinschaftsorgane muß von den Bestimmungen der Verträge rechtlich gedeckt sein. Die Anwendung einer gemeinschaftsrechtlichen Norm auf einen Einzelfall oder eine unbestimmte Zahl von einzelnen Fällen ist rechtlich nur zulässig, wenn die tatsächlichen Verhältnisse, die mit der Maßnahme geregelt werden sollen, der Norm rechtmäßig zugeordnet werden können, die als Rechtsgrundlage die beabsichtigte Regelung vorsieht. Das handelnde Organ muß daher den tatsächlichen Sachverhalt erkennen, ihn werten, zu einer bestimmten Norm des Gemeinschaftsrechts in Beziehung setzen und unter diese - gegebenenfalls nach deren Auslegung - subsumieren. (15) Die rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen dieses Gedankengangs haben die Maßnahme veranlaßt, sie sind die Gründe, die in

---

15) Dies ist ein analogisches Verfahren; siehe dazu KAUFMANN, Analogie, S. 29 ff.

ihrer Begründung anzuführen sind. (16) Diese muß daher grundsätzlich die der Maßnahme zugrundeliegende Rechtsnorm, den zu regelnden Sachverhalt und die Erwägungen enthalten, die diesen Sachverhalt zur Ermächtigungsnorm in Beziehung setzen. Ist die Feststellung des Sachverhalts nur aufgrund von Ermittlungen möglich, so gehören zu den Gründen der Maßnahme auch die Erwägungen, mit denen die gefundenen Fakten (Beweise) gewürdigt werden. (17)

Ist die zu begründende Maßnahme allgemeiner (legislativer) Art, so sind es auch deren Gründe; denn die vorgesehene allgemeine Regelung bezieht sich auf eine generelle tatsächliche Situation. (18) Einer individuellen Maßnahme liegen dagegen individuelle Erwägungen zugrunde, da sie die Regelung eines konkreten Einzelfalles stützen sollen. Dementsprechend ist auch die Begründung entweder allgemeiner oder individueller Natur.

---

16) Vgl. die Urteile des Gerichtshofs vom 13.6.58 - Rs 9/56 und Rs 10/56 - RsprGH d Bd. IV S. 9 ff (29) und 51 ff (69) und die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil vom 15.7.60 - Rs 36-38 und 40/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 933 ff (943). Siehe außerdem DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 c; WALINE, S. 409 und RDP 1954 S. 509 ff (511); DE LAUBADERE, Traité, S. 397; ODENT, S. 342; REUSS, DVBl. 1954 S. 593 ff (596).

17) Vgl. BECKER und KÖNIG bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 51.

18) Sind die Gründe einer allgemeinen Maßnahme individueller Art, so liegt in Wahrheit eine individuelle Entscheidung vor, die unter dem Deckmantel einer allgemeinen Entscheidung erlassen wurde.

Im Idealfall decken sich notwendigerweise "Gründe" und "Begründung". (19) Die Frage, ob und inwieweit dieser Idealfall erreicht werden kann, beantwortet die folgende Untersuchung über den Umfang der Begründung. Maßgebend für diesen Umfang ist vor allem der Zweck der Begründung. Ferner ist zu berücksichtigen, daß eine ordnungsgemäße Begründung Voraussetzung der formellen Rechtmäßigkeit, nicht aber auch der materiellen Rechtmäßigkeit des Aktes ist. Schließlich sind die Anforderungen an den Umfang der Begründung an den praktischen Möglichkeiten des Verwaltungshandelns, insbesondere im Rahmen einer auf rasche Entscheidungen bedachten Wirtschaftsverwaltung zu messen.

II.

Der Zweck der Begründung und ihr Umfang

1) Ausgangspunkt

Das Interesse an der Begründung einer Entscheidung ist entsprechend dem rechtlichen Ziel des Begründungszwangs von ihrem Gewicht und von der Person des zu Unterrichtenden abhängig. Der einzelne will beurteilen können, ob, wie sehr und warum seine bisherige Rechtsstellung sich veränderte. Der Gerichtshof will mit Hilfe der Gründe einer Entscheidung über ihre Rechtmäßigkeit befinden können. Die Mitgliedstaaten wollen in

---

19) Siehe REUSS, DVBl. 1954 S. 593 ff (594).

der Lage sein zu erkennen, in welcher Art und Weise die den Gemeinschaften verliehenen Zuständigkeiten ausgeübt wurden. Ihre Stellung ist im übrigen grundsätzlich dieselbe wie die eines einzelnen: Entweder sind sie Adressaten einer Entscheidung oder Richtlinie bzw. Empfehlung oder sie sind von einer nicht an sie gerichteten Maßnahme deshalb unmittelbar betroffen, weil sie in ihren Zuständigkeitsbereich eingreift. (20) Der notwendige Umfang der Begründung einer Entscheidung bemißt sich damit nach dem Maß der durch sie - entsprechend den den Exekutiven zustehenden Befugnissen - herbeigeführten Rechtsänderungen.

Ist die Begründung einesteils formeller Bestandteil einer Entscheidung und soll sie andernteils darlegen, welche Gründe die Entscheidung, d. h. ihren verfügenden Teil bzw. bei allgemeinen Entscheidungen ihren verordnenden Teil, rechtfertigen sollen, so ist ihr Umfang auch davon ab-

---

20) Nur wenn die Mitgliedsstaaten eine Klage erheben wollen, obwohl sie weder Empfänger einer Entscheidung sind, noch eine Zuständigkeitsüberschreitung vorliegen kann, ist ihre Stellung der eines einzelnen nicht mehr gleichzusetzen; in diesen Fällen klagen sie jedoch nicht im eigenen Interesse, sondern in dem eines einzelnen oder - bei allgemeinen Maßnahmen - im allgemeinen Interesse. Da aber nur dieses "fremde Interesse" entscheidend für den Umfang der Begründung ist, ergeben sich aus der allgemeinen Klagebefugnis der Mitgliedsstaaten keine Abweichungen für diese Frage.

hängig, inwieweit sich diese Gründe nicht bereits aus dem verfügenden bzw. verordnenden Teil ergeben. Bei individuellen Maßnahmen ist dies in der Regel nicht der Fall. Indem sie einen Einzelfall regeln, sprechen sie ein Verbot oder Gebot aus oder gewähren ein Recht oder eine Leistung, ohne in ihrem "Tenor" - ähnlich wie ein Gerichtsurteil - die getroffene Regelung näher zu erläutern. So beschränkte sich z. B. die Entscheidung Nr. 64/566 EWG der Kommission vom 23. 9. 1964 ("Grundig-Consten" -21-) in ihrem verfügenden Teil auf die Feststellung, daß die streitigen Vereinbarungen unter Artikel 85 Abs. 1 EWGV fallen (Artikel 1 der Entscheidung) und daß "die Nichtanwendbarkeitserklärung nach Artikel 85 Abs. 3 des Vertrages ... versagt" wird (Artikel 2 der Entscheidung). Eine allgemeine Entscheidung bezieht sich dagegen auf einen generellen Sachverhalt und enthält eine oder mehrere Regelungen, die eine unbestimmte Zahl von Einzelfällen betreffen. Die durch sie gesetzten Normen sollen von Gerichten oder Behörden auf einen Einzelfall angewandt werden können. Dies setzt voraus, daß in die Normen der allgemeinen Entscheidung die von ihr geregelten generellen Sachverhalte als Tatbestandsmerkmale aufgenommen werden. Die tatsächlichen Verhältnisse, die die Verwaltung zu der allgemeinen Entscheidung veranlaßt haben und die sie regeln will,

---

21) Siehe das ABl. der Europäischen Gemeinschaften vom 20.10.1964, Nr. 161 S. 2545 ff (2553).

finden sich demnach nicht in ihrer Begründung, sondern in ihrem anprdnenden Teil. Das gleiche kann - wenn auch in geringerem Maße - für andere Erwägungen der Verwaltung gelten, etwa für die Abwägung und Beurteilung der beteiligten Interessen im Sinn der Ermächtigungsnorm. Der zu fordernde Umfang der Begründung ist daher ferner von dem Charakter der Entscheidung als Regelung eines Einzelfalles oder als generelle Entscheidung abhängig. (22)

Bei den folgenden Betrachtungen wird zunächst nur der Umfang der Begründung individueller Entscheidungen untersucht. Die hierbei gewonnenen Ergebnisse gelten auch für die individuelle Empfehlung des EGKS-Vertrags bzw. die Richtlinie der Römischen Verträge. Diese sind zwar nur hinsichtlich der von ihnen bestimmten Ziele für die Empfänger verbindlich und stellen die Form und die Mittel frei, durch die die Adressaten die festgelegten Ziele erreichen wollen, (23) so-

---

22) Siehe hierzu insbesondere die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 18.12.63 - Rs 18/62 - RsprGH d Bd. IX S. 607 ff (613) und das Urteil selbst S. 561 ff (602) sowie die Schlußanträge des Generalanwalts GAND in dem Vorabentscheidungsverfahren "Schwarze/EVST" (Urteil vom 1.12.65 - Rs 16/65 -) RsprGH d Bd. XI S. 1170 ff (1176); vgl. BEBR, Judicial Control, S. 85 und Prozeßmaximen, S. 99; QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 3 zu Art. 190; STEINDORFF Rechtsschutz, S. 70; LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff (149).

23) Vergl. Art. 14 Abs. 3 EGKSV, 189 Abs. 3 EWGV, 161 Abs. 3 EAGV.

weit aber ihr verbindlicher Teil betroffen ist, ergeben sich keine grundsätzlichen Besonderheiten für den Umfang der Begründung gegenüber der in allen Teilen verbindlichen Entscheidung. An zweiter Stelle wird die für allgemeine Entscheidungen zu fordernde Begründung untersucht werden. Diese Darstellung wird in gleichem Maße für die allgemeine Empfehlung des EGKS-Vertrags gelten, mit der den Unternehmen oder deren Verbänden (Art. 80 EGKSV) die zu erreichenden Ziele aufgegeben werden.

Aus der weiteren Darstellung kann die Stellungnahme des EGKS-Vertrags ausscheiden. Sie ist unverbindlich (Art. 14 Abs. 4 EGKSV), und daher hat sie unter den hier maßgebenden rechtlichen Aspekten keine Bedeutung.

2) Die Bedeutung des Gewichts eines individuellen Eingriffs der Verwaltung für den einzelnen

Ist nach dem Zweck der Begründung aus der Sicht des einzelnen das Ausmaß der von einer behördlichen Maßnahme herbeigeführten Rechtsänderung bestimmend für das Maß der Unterrichtung und somit für den Umfang der Begründung selbst, so gilt es zunächst Kriterien dafür zu finden, in welchen Fällen schwerer wiegende Rechtsänderungen vorliegen. Auszugehen ist von den Rechtsnormen, die die Grundlage der betreffenden Entscheidung bilden (24) und die den tatsächlichen und rechtlichen

---

24) Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit bedarf die Verwaltung für jede Maßnahme einer sie "ermächtigenden"

Bereich des einzelnen, in den die Entscheidung eingreift, mehr oder weniger vorweg geregelt haben. Das können allgemeine Normen aber auch - bei stufenweise fortschreitenden Einzelakten - individuelle Entscheidungen sein.

Die Rechtsgrundlage kann die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung durch die Festlegung genau bestimmter tatsächlicher Voraussetzungen und der sich aus ihnen ergebenden Rechtsfolge so sehr einschränken, daß nur noch eine bereits in allen Einzelheiten vorgeschriebene Entscheidung erlassen werden kann. Sie kann aber auch so viel Freiheit und Speilraum lassen, daß der einzelne die mögliche Tragweite und die Art eines Verwaltungseingriffs nicht aus der Rechtsgrundlage, sondern erst aus der Entscheidung selbst zu ersehen vermag. Hier folgt die Bedeutung und das Gewicht der Entscheidung schon daraus, daß ihr Inhalt nicht oder nur beschränkt voraussehbar war. Es kann sich aber auch aus anderen Gründen unmittelbar aus den Rechtsnormen ergeben, daß eine Rechtsänderung für den einzelnen schwerer wiegt, wenn sie z. B. nur als Ausnahme zulässig ist.

a) Ermessenstätigkeit und gebundene Verwaltungstätigkeit.

Rechtsgrundlage; vgl. statt vieler OBERMAYER, Grundzüge, S. 29 ff, 54 f, 69 ff mit Nachweisen. Er gilt auch für die Europäischen Gemeinschaften, wie aus Art. 8 EGKSV (Die Hohe Behörde hat "nach Maßgabe des Vertrags" dessen Ziele zu verwirklichen) und den Art. 4 Abs. 1 EWGV, 3 Abs. 1 EAGV folgt ("Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrage zugewiesenen Befugnisse").

Durch die Verträge wird den Gemeinschaftsexekutiven teilweise ein Handlungs- oder Verhaltensermessen, (25) teilweise eine Beurteilungsfreiheit bei der Subsumtion eines Tatbestandes unter eine Rechtsnorm (26) eingeräumt: Sie verfügen über einen Ermessensspielraum. (27) Auch wenn man die im deutschen Verwaltungsrecht geprägte und im französischen Recht unbekannte Unterscheidung zwischen Beurteilungs- und Ermessensspielraum nicht auf das Europäische Gemeinschaftsrecht übertragen will (28) und auch wenn man weiter verneint, daß eine klare Trennung zwischen Ermessenstätigkeit und gebundener Verwaltung möglich ist, (29) so bleibt doch für die hier behandelte Frage wesentlich:

Je größer die Entscheidungsfreiheit der Gemeinschaftsexekutiven ist, umso weiter und unbestimmter sind die Tatbestandsmerkmale der Rechtsgrundlage gefaßt und umso freier sind sie bei der Wahl, ob sie eine Rechtsfolge und welche Rechtsfolge sie aussprechen wollen. Daraus folgt, daß die Rechtsstellung des einzelnen mit wachsendem Ermessensspielraum, den eine allgemeine Norm vorsieht, immer weniger durch diese Norm selbst präzisiert wird. Erst nach der Ausübung des Er-

---

25) Siehe z. B. Art. 25 Abs. 3 EWGV.
26) Siehe z. B. Art. 65 § 2 EGKSV, 85 Abs. 3 EWGV.
27) Vgl. zu der hier benutzten Terminologie OBERMAYER, Grundzüge, S. 41 ff.
28) Siehe dazu V. SIMSON, Der Gerichtshof und unbestimmte Rechtsbegriffe; IPSEN, S. 247 N. 116; REINICKE, S. 418 ff; vgl. ferner STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 59 ff, 67 f. Für das deutsche Recht ebenso EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 9 d zu § 114.
29) Die Subsumtion eines Sachverhalts unter ein

messens in einer individuellen Entscheidung kann er seine wahre rechtliche Position erkennen. Seine durch eine allgemeine Norm dieser Art nur ungenügend bestimmte Rechtslage wird deshalb durch die ausführende Maßnahme stets entscheidend beeinflußt, und zwar umso einschneidender, je größer die Entscheidungsfreiheit der Verwaltung war.

aa) Wesentliches Merkmal einer Entscheidung, die in Ausübung einer Ermessensbefugnis ergeht, ist die wertende Abwägung und Beurteilung der Tatsachen und Gründe, die für oder gegen die beabsichtigte Maßnahme sprechen.(30) Die dieser Tätigkeit der Verwaltung entsprechenden Erwägungen haben die Entscheidung veranlaßt. Sie sind daher in ihre Begründung aufzunehmen. (31) Je weniger die Rechtsgrundlage die zu berücksichtigenden Tatsachen und den Maßstab für die Abwägung erkennen läßt, umso eingehender und deutlicher muß die Verwaltung darlegen, in welcher Weise sie Rechtsgrundlage und Tatsachen einander zugeordnet hat. (32) Dem kann eine Begründung nicht genügen, die lediglich allgemeine Erwägungen wiedergibt, die unterschiedslos auf andere

---

normatives Tatbestandsmerkmal setzt fast immer eine Wertung d.h. eine mehr oder minder große Freiheit der Beurteilung, voraus; nur reine Zahlbegriffe sind "bestimmte" Rechtsbegriffe im eigentlichen Sinne: KAUFMANN, Analogie S. 22 ff.

30) Vgl. z.B. OBERMAYER, Grundzüge, S. 42, 45/46.

31) Siehe oben S. 101 f und die Hinweise in Anm. 16.

32) Vgl. LAGRANGE in seinen Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 15.7.64 - Rs 66/63 - RsprGH d Bd. X S. 1187 ff (1191): "... die an eine Begründung zu stellenden Anforderungen ändern sich je nach dem der Ermessensspielraum für die Ausübung der Befugnis enger oder weiter

Einzelfälle angewandt werden können, oder die nur den Wortlaut der Rechtsgrundlage wiederholt. Das zeigt deutlich das "Brennwein-Urteil" des Gerichtshofs: (33) Die Kommission hatte einen Antrag der Bundesrepublik Deutschland auf Gewährung eines Zollkontigents für Brennwein gemäß Artikel 25 Abs. 3 EWGV teilweise abgelehnt und sich zur Begründung auf "vorliegende Angaben" berufen und ausgeführt, "daß die Erzeugung der betreffenden Waren bei weitem ausreichend" sei. Sie folgerte daraus, das beantragte Kontigent "könnte demnach auf dem Markt der in Betracht kommenden Waren zu schwerwiegenden Störungen führen". (34) Der Gerichtshof rügte, die Kommission sei summarisch vorgegangen und habe weder die "vorliegenden Angaben" näher dargelegt, noch gesagt, welche einzelnen Waren des Marktes "in Betracht kommen", und habe schließlich nicht die Gefahr der schwerwiegenden Störungen näher umschrieben. (35)

---

gezogen ist, ..."; so auch in den Schlußanträgen zum Urteil vom 15.7.60 - Rs 36-38, 40/59 - RsprGH d Bd. VI, Teil 2 S. 933 ff (943); siehe ferner BEBR, Judicial Control, S. 85; GAUDENZI, C.M.L.Rev. 1 (1964), S. 406 ff (424); LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff. (151). Für das italienische Recht ebenso MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 12 und Fußnote 19.

33) Urteil vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff.

34) Entscheidung der Kommission vom 11.5.1962 (veröffentlicht im ABl. der Europäischen Gemeinschaften vom 9.6.1962, S. 1368 f).

35) AaO. (Anm. 33) S. 156. Vgl. dazu auch die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER S. 159 ff (167).

Die Verwaltung muß danach die Unbestimmtheit der Norm durch konkrete Tatbestände und Wertungen ausfüllen. (36)

bb) Handelt die Verwaltung dagegen aufgrund einer Norm, die ihr vorschreibt, eine bestimmte Rechtsfolge auszusprechen, wenn begrifflich festgelegte tatsächliche Voraussetzungen gegeben sind und diese Rechtsbegriffe ihr keinen oder zumindest keinen nennenswerten Beurteilungsspielraum einräumen, (37) so kommen nur diese bereits gesetzlich bestimmten Gründe als Gründe der erlassenen Entscheidung in Frage.(38) Es bedarf dann keiner zusätzlichen Erwägungen, um normative Tatbestandsmerkmale auszufüllen. Der einzelne kann seine Rechtsstellung und den möglichen Inhalt einer Einzelmaßnahme unmittelbar aus der Rechtsgrundlage selbst entnehmen. Der Zweck der Begründung, ihn von den Gründen einer Entscheidung zu unterrichten, verliert aber in dem Umfang an Bedeutung, in dem ihm diese Gründe bereits aus der Rechtsgrundlage bekannt sind. Es kann zunächst dahingestellt bleiben, ob bei einer gebundenen Verwaltungstätigkeit auch im Recht der Europäischen Gemeinschaften wie insbesondere im französischen Recht keine nachteiligen Rechtsfolgen mit einer fehlenden oder mangelhaften Begründung verbunden sind. (39)

---

36) Vgl. auch EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 3 zu Art. 190.

37) Siehe dazu, daß nur reine Zahlbegriffe "bestimmte" Rechtsbegriffe genannt werden können und jeder andere Rechtsbegriff eine Beurteilung entsprechend dem zu regelnden Sachverhalt erfordert: KAUFMANN, Analogie, S. 22 ff.

38) Siehe zu dieser Definition des "pouvoir lié": DE LAUBADERE, Traité, S. 397.

39) Handelte eine Behörde im Rahmen einer "compétence

Jedenfalls folgt aus dem Umstand, daß die Gemeinschaftsexekutiven bei dieser Tätigkeit nur sich bereits aus allgemeinen Normen ergebende Entscheidungen vollziehen, daß die Unterrichtung des Betroffenen von den Gründen einer solchen Entscheidung sich in einfachen Fällen darauf beschränken kann, die in der angegebenen Rechtsgrundlage angeführten Tatumstände als erfüllt oder - bei der Ablehnung einer begünstigenden Entscheidung - als nicht erfüllt zu bezeichnen. (40)

Das ist auch die Auffassung des Gerichtshofs, wie sie im Urteil vom 19. 3. 1964 zum Ausdruck kommt: (41) Ein zuvor vertraglich Angestellter war aufgrund Artikel 102 des neuen Statuts der Beamten der EWG und der EAG vom 18. 12. 1961 (42) in das Beamtenverhältnis übernommen und in die Besoldungsgruppe A e' eingestuft worden. Mit der Klage begehrte er die Aufhebung der entsprechenden Verfügung mit dem Ziel einer Einstufung in die Besoldungsgruppe A 3 gemäß Anhang I des Statuts entsprechend seiner bisherigen und jetzigen tatsächlichen Tätigkeit als Abteilungsleiter. Der Generalanwalt LAGRANGE führte in seinen Schlußanträgen aus, (43) der

---

liée" prüft der Conseil d'Etat - unabhängig von einer etwa vorhandenen Begründung -, ob die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen (motifs légaux) erfüllt waren: DE LAUBADERE, Traité, S. 394, 397; vgl. auch WALINE, S. 400. Siehe für das deutsche Recht: ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff.

40) In diesem Sinne auch MORTATI, Giur.ital., 1943, Teil III, Sp. 12, Fußnote 19.

41) Rs 20 und 21/63 - RsprGH d Bd. X S. 233 ff.

42) ABl. vom 14.6.62, Nr. 45 S. 1387 ff/62.

43) RsprGH d Bd. X S. 255 ff (269 ff).

Kläger habe keinen Anspruch auf Beförderung im Rahmen einer Neueinstufung gehabt, aber es wäre Sache "der Verwaltung (gewesen), eine Begründung für ihre Ablehnung zu geben", die den aufgeworfenen Problemen gerecht geworden wäre. Er beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung wegen mangelnder Begründung. Diese war in der Tat nicht sehr ergiebig. Sie äußerte sich lediglich zur Frage des Verhältnisses zwischen der Ernennung zum Beamten in einer bestimmten Besoldungsgruppe und der Zuordnung dieser Besoldungsgruppe zu der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit, erwähnte die bedeutenden Aufgaben des Klägers, die er ausgezeichnet bewältigt habe, und endete mit der Bemerkung, daß eine Lösung der als bedauerlich empfundenen Situation gesucht werde. (44) Der Gerichtshof rügte dagegen die Begründung der angefochtenen Verfügung nicht: Er stellte vielmehr fest, daß durch Artikel 102 des Statuts "allen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften bei der Überleitung ihre vor Inkrafttreten des Statuts erlangte Stellung gesichert werden soll ... Dies geschieht durch eine fast selbsttätige Übertragung der Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufe, die ihnen vorher ausdrücklich oder stillschweigend zuerkannt waren, ..." (45) Demgemäß erkannte er allen Bediensteten,

---

44) Siehe die Schlußanträge aaO. S. 268/269.
45) aaO. (Anm. 41) S. 249.

die vor und nach der Überleitung denselben Dienstposten innehatten, dem aber nach dem neuen Statut gemäß der ausgeübten Tätigkeit eine höhere Besoldungsgruppe als bisher zuzuordnen war, einen "Anspruch auf Berichtigung ihrer Einstufung" zu. (46) Da die Kommission nach Ansicht des Gerichtshofs und entgegen der Auffassung des Generalanwalts demnach lediglich eine bereits aus dem Statut folgenden "fast selbsttätige Übertragung der Besoldungsgruppe" auszusprechen hatte, d. h. gebunden war, erachtete der Gerichtshof die formelle Begründung stillschweigend für ausreichend und hob die Verfügung wegen materieller Rechtswidrigkeit auf.

cc) In gleicher Weise kann ausnahmsweise auch bei Ermessensentscheidungen der zu fordernde Umfang der Begründung eingeschränkt sein. Wenn eine allgemeine Norm die Anordnung einer belastenden Maßnahme oder die Zuerkennung eines Rechts z. B. allein oder ganz überwiegend davon abhängig macht, ob dies im öffentlichen Interesse liegt, so ist eine wertende Abwägung verschiedener betroffener Interessen meist weder möglich noch notwendig. Andererseits kann der einzelne aus einer solchen Norm erkennen, daß es nur auf dieses eine Interesse ankommt. Die Erwägungen, die zu einer derartigen Entscheidung führen, können daher lediglich aus

---

46) aaO. S. 250.

der Feststellung bestehen, daß die Entscheidung, so wie sie getroffen wurde, aufgrund der gegebenen Sachlage dem öffentlichen Interesse entspricht. Demnach kann auch die Begründung hier nur anführen, daß das öffentliche Interesse angesichts der festgestellten und mitgeteilten Tatsachen die Entscheidung rechtfertigt. (47)

Der Gerichtshof hatte sich mit einem solchen Fall anläßlich der Schrottausgleichsregelung in seinem Urteil vom 14. 12. 1962 (48) zu befassen. Die Hohe Behörde hatte die Klägerinnen - Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie, die für ihre Fertigung Elektroöfen verwendeten -

---

47) Vgl. dazu das Urteil des VGH Mannheim vom 9.10.63 - III 101/62 - DÖV 1964 S. 103, das sich mit der Ablehnung eines Einbürgerungsantrages eines schweizerischen Staatsbürgers, der diese Staatsbürgerschaft beibehalten wollte, befaßte. Das Gericht stellte zunächst fest, daß für die Einbürgerung allein das Interesse des Staates maßgebend sei, und führte aus: "Wollte die Behörde die Ablehnung eines solchen Antrages begründen, könnte sie nur in rein negativer Form feststellen, daß sie keinen beachtlichen Umstand zu ermitteln und zu würdigen vergessen habe, keinen unsachlichen Einflüssen ausgesetzt war und auch nicht im privaten Interesse eines Dritten, sondern nur im öffentlichen Interesse die Einbürgerung abgelehnt habe. Eine solche Begründung ... die also nur eine vorbeugende Verteidigung gegen gedachte Rügen sein könnte, braucht die Behörde nicht zu geben". Das Gericht hielt es für ausreichend, daß die Behörde als Grund für ihre Ablehnung festgehalten hatte, daß "der Kläger bereits die schweizerische Staatsangehörigkeit besitze, die er nicht aufgeben wolle, und daß unter diesen Umständen ein staatliches Interesse an der Einbürgerung nicht festgestellt werden könne".

48) Rs 5-11, 13-15/62 - RsprGH d Bd. VIII S. 917 ff.

gemäß Artikel 47 EGKSV aufgefordert, die Stromrechnungen für einen bestimmten Zeitraum zu übersenden oder übersenden zu lassen. Sie nannte als Grund, ihre Maßnahme bezwecke die Überprüfung von Faktoren, die für die Festsetzung der Ausgleichsabgabe für eingeführten Schrott notwendig seien. Die Klägerinnen nahmen hieran Anstoß und rügten unter anderem eine mangelhafte Begründung der angefochtenen Entscheidung. Der Gerichtshof führte hierzu aus: (49) "Indem Artikel 47 des Vertrages der Hohen Behörde die Befugnis zuerkennt, 'die notwendigen Auskünfte einzuholen' und 'die erforderlichen Nachprüfungen vorzunehmen', bedient er sich einer weitgefaßten Formel. Das Verlangen nach Übersendung der Unterlagen nach Luxemburg brauchte nicht besonders begründet zu werden." (50) Der Gerichtshof hielt es somit für ausreichend, daß lediglich der Zweck für die Übersendung in der Entscheidung genannt wurde. Eine "besondere" Begründung schien ihm entbehrlich wegen des "weitgefaßten" Wortlauts des Artikels 47 EGKSV. Damit umschrieb er, daß die Höhe Behörde bei der Anwendung dieser Bestimmung keiner weiteren Bindung unterworfen war als der, im Interesse der Gemeinschaften und im besonderen der Ausgleichseinrichtung für Schrott zu handeln.

---

49) aaO. S. 943.

50) Generalanwalt LAGRANGE hatte in seinen Schlußanträgen bemerkt: "Formal gesehen, glaube ich nicht, daß eine besondere Begründung notwendig war, um zu erläutern, weshalb die Übersendung der Unterlagen nach Luxemburg verlangt wurde", RsprGH d Bd. VIII S. 947 ff (958); siehe auch das Urteil des Gerichtshofs vom 4.4.1960 - Rs 31/59 - RsprGH d Bd. VI 1. Teil, S. 159 ff (181).

Daß ihre Entscheidung diesem Interesse dienen sollte, hatte sie in hinreichendem Maße damit begründet, daß sie auf das genannte tatsächliche Ziel der Übersendung hinwies. (51)

b) Der Tatbestand der Rechtsgrundlage

Die Verwaltung muß alle in der ermächtigenden Rechtsnorm enthaltenen Tatbestandsmerkmale beachten, durch die die grundsätzlich gegebene Ermessensfreiheit eingeengt werden soll. Soweit ihr durch deren Unbestimmtheit jedoch ein weiterer Beurteilungsspielraum eingeräumt wird, muß sie diese Merkmale wiederum durch konkrete Wertungen und Tatbestände ausfüllen. Im Fall des Artikels 25 Abs. 3 sind es die Begriffe "schwerwiegende Störungen" oder der "Markt, der in Betracht kommenden Waren". Noch umfangreichere Voraussetzungen stellen z. B. die Artikel 65 § 2 EGKSV, 85 Abs. 3 EWGV für die Genehmigung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen auf. Die im Rahmen der Beurteilung solcher Tatbestände für beachtlich gehaltenen Tatsachen, ihre Bewertung und ihre Zuordnung zu den in der Rechtsgrundlage vorgegebenen einzelnen Voraussetzungen müssen in der Begründung festgehalten werden. (52)

---

51) Vgl. auch LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff. (150), die jedoch diesen Grund für den eingeschränkten Umfang der Begründung nicht anführen.

52) Vgl. LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff. (151); im Ergebnis ebenso BEBR, Prozeßmaximen, S. 109, wenn er unter Bezugnahme auf die Art. 65 § 2 EGKSV, 85 Abs. 3 EWGV feststellt: "In einigen Fällen sehen die Verträge sogar ausdrücklich einen speziellen Inhalt der Begründung vor." Es ist

Fehlen diese konkretisierenden Erwägungen auch nur hinsichtlich eines Merkmals des gesamten Tatbestandes der Norm, so ist die Begründung unzulänglich. Das zeigt auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs:

Dem Urteil "Nold" vom 20.3.1959 (53) lagen Entscheidungen der Hohen Behörde vom 26. 7. 1957 zugrunde, mit denen ein gemeinsamer Verkauf durch die drei Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften und unter anderem eine Zulassungsbestimmung genehmigt worden war, derzufolge als Großhändler erster Hand bei einer Verkaufsgesellschaft nur zugelassen war, wer mindestens 60.000 t Brennstoffe aus der Produktion der Gemeinschaft im Gemeinsamen Markt, hiervon mindestens 30.000 t in seinem Verkaufsbezirk und davon wiederum mindestens 9.000 t von dieser Verkaufsgesellschaft abgesetzt hatte. Die Hohe Behörde hatte zu diesen Mengenkriterien und ihrer Größe als Begründung lediglich angeführt, daß die gewählte Abgrenzung "weder diskriminierende Wirkungen hat, noch dazu führt, daß ... einige wenige Händler eine Stellung erhalten, die den Wettbewerb ... einschränkt". Auf die Rüge der klagen-

---

jedoch zu beachten, daß diese Bestimmungen tatbestandliche Voraussetzungen für die materielle Rechtmäßigkeit enthalten, nicht aber Vorschriften über den formellen Inhalt der Begründung treffen. Die Tatsache, daß solche Tatbestandsvoraussetzungen sich auf den Umfang der Begründung auswirken, folgt nur unmittelbar aus ihnen, weil die Verwaltung sie bei der Entschließung über die beabsichtigte Maßnahme beachten und ihre entsprechenden Erwägungen als Gründe der Maßnahme in die Begründung aufnehmen muß.

53) Rs 18/57 - RsprGH d Bd. V S. 89 ff.

den Großhandelsfirma Nold, die Genehmigung der Zulassungsbestimmung sei unzureichend begründet, führte der Gerichtshof aus: (54) "Die Hohe Behörde hat das Recht der Großhändler auf unmittelbare Belieferung durch die Verkaufsgesellschaften von der Erfüllung der drei in den angeführten Entscheidungen aufgestellten Mengenkriterien abhängig gemacht, ohne anzugeben, in welcher Weise die Festsetzung dieser Tonnengrenzen zu einer merklichen Verbesserung der Verteilung von Brennstoffen beitragen kann und ohne sich zu der Frage zu äußern, ob diese Tonnengrenzen nicht weitergehende Einschränkungen vorsehen, als dies der Zweck der Vereinbarung erfordert." Er sagte weiter: (55) "Diese Begründung und das Fehlen jeglicher Rechtfertigung für die eingeführten mengenmäßigen Begrenzungen lassen nicht erkennen, daß die Hohe Behörde bei Erlaß der angegriffenen Entscheidung auch geprüft hätte, ob die genannten Abgrenzungen nicht weitergehende Einschränkungen vorsehen, als es die merkliche Verbesserung der Verteilung erfordert, die Gegenstand und Zweck von Artikel 65 § 2 Buchstabe b ist."

Noch bevor das soeben geschilderte Urteil erging, hatte die Hohe Behörde am 18.2.1959 die Geltungsdauer der ursprünglich bis 31. 3. 1959 befristeten Genehmigungen des gemeinsamen Ruhrkohlenverkaufs verlängert, gleichzeitig aber das erste

---

54) aaO. S. 114/115.
55) aaO. S. 115.

Kriterium für die Zulassung als Großhändler erster Hand nicht mehr genehmigt und die Herabsetzung der beiden übrigen Kriterien von 30.000 t auf 20.000 t und von 9.000 t auf 6.000 t verfügt. Nach dem Urteilsspruch vom 20. 3. 1959 im Fall "Nold" hob die Hohe Behörde die diese Mengenkriterien betreffenden Artikel der Entscheidung auf, ersetzte sie mit der Entscheidung Nr. 36/59 vom 17.5.1959 durch Vorschriften gleichen Inhalts, änderte aber die Erwägungen zu diesen Artikeln ab. Doch auch die neue Begründung genügte nicht in allen Punkten den Anforderungen des Artikels 15 Abs. 1 EGKSV, wie der Gerichtshof in dem Verfahren entschied, das die drei Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften und (wiederum) die Firma Nold KG gegen die Entscheidung Nr. 36/59 anstrengten. (56) Er stellte zunächst fest, daß nach der Begründung, die die Hohe Behörde ihrer Entscheidung gegeben habe, das Kriterium "20.000 t Gemeinschaftskohle" den Zweck verfolge, "bestimmte Verteiler, welche nicht den an einen Großhändler erster Hand zu stellenden Anforderungen entsprechen, vom Direktbezug auszuschließen". (57) Danach kam er zu dem Ergebnis, daß die Vorteile der Beschränkung der Zahl der Großhändler durch dieses Kriterium die nachteiligen Einschränkungen für den Handel nicht rechtfertigen, (58) es aber nicht dargetan sei, daß die in der Begründung der Entscheidung als Grund des Kriteriums

---

56) Urteil vom 15.7.1960 - Rs 35 - 38, 40/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil S. 885 ff.
57) aaO. S. 925.
58) aaO. S. 926 f.

genannte Tatsache, nur Großhändler mit breitem Arten- und Sortenfächer könnten als solche erster Hand angesehen werden, "offensichtlich ein Merkmal darstellt, anhand dessen die Abgrenzung der zum Direktbezug zugelassenen Händler vorgenommen werden könnte", und bemerkte deshalb, "daß dessen Heranziehung eine genauere und vollständigere Begründung erfordert hätte". (59) Zu dem weiteren Kriterium des Bezugs von 6.000 t von einer Verkaufsgesellschaft stellte er fest, er werde lediglich auf die folgende Erwägung gestützt: "Bei der Berechnung dieser Menge wird berücksichtigt, daß die vor Errichtung des Gemeinsamen Marktes bestehenden Organisationen für den Absatz von Ruhrkohle einen Großhändler bei einem Absatz vom 6.000 t Ruhrkohle jährlich zum Bezug zugelassen hatten". Der Gerichtshof hielt auch diese Begründung für unzulänglich, weil sie, ohne das zu begründen, zwei Situationen einander gleichstelle, obgleich "zwischen den damaligen und den heutigen Verhältnissen, wie allgemein bekannt, erhebliche Verschiedenheiten bestehen". (60)

c) Andere Fälle gewichtiger Eingriffe der Verwaltung

Mitunter folgt aus der Rechtsgrundlage, daß eine bestimmte Entscheidung die Ausnahme von der Regel, eine Abweichung von der Grundsatznorm dar-

---

59) aaO. S. 928.
60) aaO. S. 929. Vgl. ferner die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE, aaO., S. 933 ff (944, 946 f).

stellt. Dies ist z. B. der Fall bei der Genehmigung einer wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung nach Artikel 65 § 2 EGKSV oder 85 Abs. 3 EWGV, die das grundsätzliche Verbot solcher Vereinbarungen aufhebt. (61) Der einzelne, zu dessen Lasten die Genehmigung erteilt wird (62), ist von ihren Gründen entsprechend diesem Ausnahmecharakter zu unterrichten. Die Kommission muß "in der Begründung zu einer Entscheidung gemäß Artikel 65 § 2 besonders eingehend die Genehmigung rechtfertigen, wenn sie (glaubt), eine Genehmigung erteilen zu müssen, und zwar viel eingehender als die Nichtgenehmigung oder die Auferlegung einschränkender Bedingungen anläßlich der Erteilung einer Genehmigung". (63) (64) Das bedeutet, daß solche Ausnahmeentscheidungen sich in ihrer Begründung besonders deutlich über das Vorliegen des in der Rechtsgrundlage vorausgesetzten Tatbestandes, über seine rechtliche Würdigung und die erwogenen Ermessensgründe

---

61) Vgl. zu Art. 65 § 2 EGKSV die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 12.2.1960 - Rs 16-18/59 - RsprGH d Bd. VI - 1. Teil, S. 69 ff (77) und zum Urteil vom 15.7.1960 - Rs 36-38,40/59 - RsprGH d.Bd. VI. 2. Teil, S. 933 ff (943).

62) Etwa eines Großhändlers angesichts der Genehmigung einer zentralen Verkaufsgesellschaft von Produktionsunternehmen; vgl. z. B. die verschiedenen Klagen der Fa. Nold KG gegen die Genehmigung der Ruhrkohleverkaufsgesellschaften (Rs 18/57 - RsprGH d Bd. V, S. 89 ff; Rs 40/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 885 ff).

63) LAGRANGE, Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofs vom 12. 2. 60 - Rs 16-18/59 - RsprGH d Bd. VI, 1. Teil S. 69 ff (77)

64) Gegenüber denjenigen, die eine Genehmigung beantragt haben, spielt dieser Gesichtspunkt keine Rolle. Erhalten sie die Genehmigung, sind sie als Begünstigte an deren Gründen wenig interessiert, wird sie verweigert oder

äußern müssen. (65)

Gleiches gilt für die Anforderungen an die Begründung einer Entscheidung, die in eine durch die Verträge oder aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze besonders geschützte Rechtsstellung eingreift, wie es z. B. bei einer vollstreckbaren Entscheidung gemäß Artikel 92 EGKSV der Fall ist. (66) In zwei Urteilen vom 13.6.1958 nahm der Gerichtshof zu dem Umfang der Begründung derartiger Entscheidungen Stellung. (67) Die Klägerinnen hatten von der für die Schrottausgleichszahlungen zuständigen Stelle laufend Abrechnungen über die von ihnen - nach Berechnung dieser Stelle - geschuldeten Ausgleichszahlungen erhalten, auf die sie jedoch nur Teilbeträge bezahlten. Die Hohe Behörde erließ daraufhin die angefochtenen vollstreckbaren Entscheidungen, die sich in ihren Begründungen auf die genannten Abrechnungen bezogen sowie feststellten, inwieweit keine Zahlungen erfolgt seien. Sie führten schließlich lediglich aus, "daß die geschuldeten Beträge sich für den Zeitraum 1. April 1954 bis zum 30. Juni 56 auf ... Lire belaufen". Der Gerichtshof bemerkte zunächst: (68) "Diese beiden Sätze geben ... nicht die

---

nur mit Einschränkungen erteilt, so stellt dies die völlige bzw. teilweise Bestätigung des Regelfalles dar.

65) Vgl. LAGRANGE aaO. (Anm. 61) S. 944 und LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff. (149/150).

66) LE TALLEC und EHLERMANN AWD 1966, S. 149 ff. (149); EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 4 zu Art. 190.

67) Rs 9/56 - RsprGH d Bd. IV S. 9 ff; Rs 10/56 - RsprGH d Bd. IV S. 51 ff (Die Urteilsgründe beider Entscheidungen stimmen in dem hier maßgebenden Punkt wörtlich überein).

68) aaO. S. 29 bzw. 69.

rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen wieder, die der Entscheidung vom 24. Oktober 1956 zugrundeliegen". Er stellte dann fest, daß sich die Hohe Behörde auch nicht, selbst wenn dies zulässig sein sollte, auf die Gründe der einzelnen Zahlungsaufforderungen beziehen konnte, da der Betrag aus den angefochtenen Entscheidungen von der Summe der Einzelbeträge der Rechnungsauszüge insofern abweiche, als Verzugszinsen hinzugerechnet und Zahlungen der Klägerinnen abgezogen worden seien, und somit auch diese "in keiner Weise den N a c h w e i s für die richtige Berechnung der von der Klägerin verlangten Zahlung" erbrächten. (69) Er fuhr fort: "Die Entscheidung vom 24. Oktober 1956 wäre aber nur dann ordnungsgemäß begründet gewesen, wenn sie eine genaue und aufgegliederte Berechnung aller Einzelposten der Forderung enthalten hätte, für welche sie den vollstreckbaren Titel darstellt". (70) Diese Anforderungen, die bis zum Nachweis der Richtigkeit der Berechnung gespannt sind, verlangen somit in diesen Fällen ein vollständiges Rechnungswerk über die geschuldete Forderung. Die Behauptung allein, daß die angeführte Schuld besteht, genügt dem Gerichtshof nicht. Gerechtfertigt ist dies durch die Tragweite der vollstreckbaren Entscheidungen, aus denen nach Erteilung der Klausel, der keine sachliche Prüfung vorausgehen muß, (71) in jedem Mitgliedsstaat vollstreckt werden kann und deren

---

69) aaO. S. 30 bzw. 70 (Hervorhebung vom Verfasser).
70) aaO. S. 30 bzw. 70
71) Art. 92 Abs. 2 EGKSV.

Vollstreckung nur durch eine Entscheidung des Gerichtshofs zu verhindern ist. (72)

Ähnlich tiefgreifend sind Entscheidungen, die eine früher zuerkannte Rechtsstellung aufheben oder verändern, sei es dadurch, daß eine bereits erteilte Genehmigung widerrufen, sei es daß die beantragte Verlängerung einer befristeten Genehmigung aus Gründen verweigert wird, die bei unbefristeten Genehmigungen zu deren Widerruf führen müßten. (73) Zum Umfang der Begründung einer Entscheidung, die die Verlängerung einer befristeten Genehmigung nach Artikel 65 § 2 EGKSV aus solchen Gründen ablehnte, sagte Generalanwalt LAGRANGE am 26.11.1959: (74)
"Falls, wie im vorliegenden Falle, eine Organisation (scil. die Ruhrkohlenverkaufsgesellschaf-

---

72) Art. 92 Abs. 3 EGKSV. Der Gerichthof hatte keine Veranlassung zu der noch weitergehenden Forderung des Generalanwalts ROEMER Stellung zu nehmen, nach der eine solche Entscheidung auch noch Angaben darüber zu enthalten hat, welche einzelnen umlagepflichtigen Schrottmengen den Berechnungen der Schrottausgleichskasse zugrunde liegen; vgl. die Schlußanträge, RsprGH d Bd. IV S. 87 ff (106).
Vgl. ferner das Urteil des Gerichtshofs vom 16.12.63 - Rs 1/63 - RsprGH d Bd. IX S. 653 ff (677, 678), das einen gleichartigen Sachverhalt behandelte.

73) LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966 S. 149 ff. (150); siehe zu den Voraussetzungen eines solchen Widerrufs bei kartellrechtlichen Genehmigungen Art. 65 § 2 lit. c Abs. 4 EGKSV und die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 2.6.65 - Rs 36/64 - RsprGH d Bd. XI S. 463 ff (468 f).

74) Schlußanträge zum Urteil vom 12.2.1960 - Rs 16-18/59 - RsprGH d Bd. VI - 1. Teil, S. 69 ff (77/78).

ten) besteht, die schon seit langem tätig ist, die in verschiedener Form auch stets genehmigt war und für die lediglich eine Verlängerung der Genehmigung beantragt wird, dann versteht es sich von selbst, daß die Ablehnung einer Verlängerung, die sich nicht auf neue Umstände gründet, sondern die zurückzuführen ist auf die angebliche Nichteinhaltung der früher aufgestellten Bedingungen sowie auch auf eine gewisse Änderung des Urteils der Hohen Behörde über die bis dahin angewandten Grundsätze ..., in tatsächlicher Hinsicht sehr sorgfältig begründet werden muß." (75) Die Begründung des Widerrufs eines begünstigenden Aktes oder auch der Weigerung, dessen Geltungsdauer zu verlängern, muß den bisher Begünstigten somit in besonderem Ausmaß Aufschluß darüber geben, welche veränderten tatsächlichen Verhältnisse, welche gewandelte Rechtsauffassung oder welche Verstöße gegen die bisherige Regelung nach Ansicht der Verwaltung den Widerruf oder die Weigerung rechtfertigen sollen. (76)

d) Schlußfolgerung

Die bisherigen Ausführungen zum Umfang der Be-

---

75) Siehe ferner das Urteil des Gerichtshofs vom 19.3.64 - Rs 67/63 - RsprGH d Bd. X S. 321 ff, das sich hinsichtlich der Zugehörigkeit der SOREMA zur Oberrheinischen Kohle - Union mit einem gleichgelagerten Sachverhalt auseinandersetzte; vgl. auch die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil vom 15.7. 60 - Rs 36-38, 40/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 933 ff (944).

76) EHLE Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 4 zu Art. 190.

Begründung, wie er zunächst vom Standpunkt des Betroffenen aus gefordert wird, ergeben ein erstes Bild:

Bei Ermessensentscheidungen müssen die Erwägungen, die die Rechtsgrundlage und die darin genannten Tatbestandsmerkmale auf den zu regelnden Einzelfall beziehen und somit die allgemeine Norm konkretisieren und ihre Merkmale ausfüllen sollen, angeführt werden. Damit das verständlich wird, muß der Gedankengang, der zu der Entscheidung geführt hat, aus der Begründung lückenlos ersichtlich sein. (77) Fehlen die auf den Einzelfall bezogenen tatsächlichen Feststellungen (78) oder werden sie durch pauschale Angaben ersetzt, die den Inhalt der Rechtsgrundlagen nur in anderer Form wiedergeben, so ist die Begründung mangelhaft. (79)

---

77) Vgl. dazu das Urteil des Gerichtshofs vom 13.6.58 - Rs 9/56 - RsprGH d Bd. IV S. 9 ff, 29: "Diese beiden Sätze geben - im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs - nicht die rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen wieder, die der Entscheidung ... zugrunde liegen" (gleichlautend das Urteil vom 13.6. 58 - Rs 10/56 - aaO. S. 51 ff, 69); vgl. ferner das Urteil vom 31.3.65 - Rs 61/64 - RsprGH d Bd. XI S. 241 ff (260): "(die Entscheidung) läßt deutlich die tatsächlichen und rechtlichen Gründe erkennen, auf denen sie beruht". Ähnlich auch EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 3 zu Art. 190.

78) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 16.12. 63 - Rs 1/63 - RsprGH d Bd. IX S. 653 ff. mit dem eine vollstreckbare Entscheidung aufgehoben wurde, weil sie keine Abrechnung über die Forderung enthielt, für die sie den Vollstreckungstitel darstellte; vgl. ferner Generalanwalt ROEMER Schlußanträge zum Urteil vom 15.7.63 - Rs 34/62 - RsprGH d Bd. IX S. 327 ff (337).

79) Siehe das "Brennwein-Urteil" vom 4.7.63 -

Die Anforderungen an die formelle Begründung sind andererseits von denen an die materielle Rechtmäßigkeit einer Maßnahme nicht zu trennen. Wenn bei Entscheidungen, die als Ausnahme von der Regel zu gelten haben, oder allgemein bei solchen, die besonders in eine bestehende Rechtsstellung eingreifen, eine eingehende Begründung zu fordern ist, folgt das letztlich daraus, daß auch für die materielle Rechtmäßigkeit strengere Voraussetzungen bestehen. Zum anderen hat der einzelne bei Ermessensentscheidungen einen formellen Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensausübung. (80) Diese Abhängigkeit, die vor allem in dem Urteil des Gerichtshofs vom 15.7.1960 erkennbar wird, (81) spricht dafür, daß sich die formelle Begründung mit den Gründen

---

Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff (155/156); EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 3 zu Art. 190; DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 c zu Art. 190. Aus der deutschen Rechtsprechung vgl. VGH Freiburg, Urteil vom 8.9.58 - 271/57 - VerwRspr. Bd. 11 S. 548 ff (550-551); VG Frankfurt, Beschluß vom 5.12.60 - II/2 1139/60, NJW 1961 S. 845 mit Nachweisen; siehe ferner WERNER, Anmerkung zum Urteil des VG Wiesbaden vom 24.2. 1950, NJW 1950 S. 799. Aus der französischen Rechtsprechung vgl. insbesondere C.E. 28.7.52, Jozet, RDP 1953, S. 492/493: "(die Behörde) beschränkte sich darauf, das mangelnde Bewußtsein für den Beruf anzuführen, ohne die Tatsachen anzugeben, auf die sie sich bei dieser Wertung stützte"; vgl. ferner VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif", n. 127. Für das italienische Recht vgl. VITTA, S. 417.

80) Vgl. EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 8 zu § 114; OBERMAYER, Grundzüge, S. 47.

81) Rs 36-38, 40/59 - RsprGH d Bd. VI - 2. Teil, S. 885 ff; siehe oben S. 120 ff.

einer Maßnahme decken muß und sie den Nachweis der materiellen Rechtmäßigkeit zu erbringen hat. Inwieweit das jedoch zu befürworten ist, bleibt späteren Erörterungen vorbehalten. (82)

3) Die Befugnisse des Gerichtshofs

a) Die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung durch den Gerichtshof ist grundsätzlich Rechtskontrolle. Entsprechend den in den Mitgliedsstaaten herrschenden Auffassungen (83) ist er nicht befugt, über Fragen der Zweckmäßigkeit einer Entscheidung zu befinden, (84) soweit ihm nicht das Recht zur unbeschränkten Ermessensnachprüfung ("pleine juridiction") zusteht. (85) Das bedeutet, daß er im Rahmen des wichtigsten Klagegrundes der Vertrags- bzw. Rechtsverletzung nur nachprüfen darf, ob die der Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen zutreffend festgestellt sind, ob sie unter die maßgebende Rechtsnorm in einer rechtlich möglichen Weise subsumiert wurden, sowie ob die Verwaltung diese Norm fehlerfrei ausgelegt hat. (86)

---

82) Siehe unten S. 165 ff.
83) Siehe z. B. aus der französischen Rechtsprechung C.E., 10.2.1950 - Müller- Rec. 6. 20 sowie die Schlußanträge von Josse zum Urteil des C.E. vom 8.6.34 - Augier - D. 1934.3.31 ff (32). Zum deutschen Recht siehe § 114 VwGO und statt vieler EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 1 ff zu § 114 und OBERMAYER, Grundzüge, S. 49.
84) Vgl. EHLE Klage- und Prozeßrecht, Anm. III zu Art. 172; SCHLOCHAUER, Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs, S. 172, 184.
85) So auch EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. III und III, 1 zu Art. 172; z. B. im Rahmen des Art. 36 Abs. 2 EGKSV, des Art. 172 EWGV, des Art. 17 der VO Nr. 17 des Rates der EWG vom 6.2.62 oder des Art. 144 EAGV.
86) Siehe STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 130 ff.

Diese Befugnis gestattet eine volle Nachprüfung der Verwaltungstätigkeit anläßlich einer Nichtigkeitsklage nur, wenn das Gemeinschaftsorgan durch die Rechtsgrundlage in seiner Handlungsweise gebunden war, wenn es, ohne Ermessenserwägungen anstellen zu können, eine bestimmte Entscheidung treffen mußte. Der Gerichtshof kann den in diesem Fall rein rechtlichen Gedankengang, der zu der Entscheidung zu führen hat, selbst vollziehen und sie daher unbeschränkt nachprüfen. Die Gründe, die von der Verwaltung für maßgebend erachtet wurden, spielen eine untergeordnete Rolle. Die allein beachtlichen Gründe sind durch die Rechtsgrundlage festgelegt. (87) Daraus folgt, daß die durch die Begründung sicherzustellende, nachprüfende Tätigkeit des Gerichtshofs es genügen läßt, daß die Begründung in einfachen Fällen sich auf die Feststellung beschränkt, daß die in der angegebenen Rechtsgrundlage aufgestellten Voraussetzungen in Anbetracht der tatsächlichen Verhältnisse erfüllt bzw. nicht erfüllt sind und daher die in dieser angeordneten Rechtsfolge auszusprechen bzw. nicht auszusprechen ist. (88)

Verfügt dagegen ein Gemeinschaftsorgan über einen Ermessensspielraum (89) und sind deshalb die Gründe, auf die das Organ seine Entscheidungen stützen kann, in der Rechtsgrundlage nicht enthalten, dienen sie vielmehr der Ausfüllung unbestimmter Begriffe, so "kommt es weniger auf

---

87) Vgl. z.B. Josse, Schlußanträge zu C.E., 8.6.34 - Augier-D. 1934.3.31 ff (32): "ce n'est pas le motif donné qui importe, c'est le sens de la décision: rejèt ou admission".
88) Vgl. auch MORTATI, Giur.ital., 1943 Teil III, Sp. 12, Fußnote 19.
89) Entweder in Form eines Beurteilungsspielraums oder eines Verhaltensermessens.

das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit an, als auf die Erwägungen, die es tragen". (90) Dementsprechend ist die Rechtskontrolle des Gerichtshofs auf die Gründe, die der Entscheidung zugrundeliegen, ausgerichtet. Er kann den verfügenden Teil einer solchen Entscheidung, weil er nicht nur auf rechtlichen Erwägungen beruht, nicht nachprüfen und seine Erkenntnis an die Stelle der der Exekutive setzen. (91) Andererseits muß sich die Ausübung einer Ermessensbefugnis innerhalb bestimmter Grenzen halten, die sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen oder aus den Zielen der Verträge ergeben. Diese Begrenzungen des Ermessens sind nachprüfbare rechtliche Grenzen. (92) Die Erwägungen des handelnden Organs sind insofern der Rechtskontrolle des Gerichtshofs unterworfen, auch wenn sie den eigentlichen Ermessensraum, die Abwägung und Wertung der verschiedenen maßgebenden Gesichtspunkte, betreffen. Die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit einer Ermessensentscheidung geschieht somit durch die Kontrolle ihrer Gründe. Dadurch ist sie rechtliche Kon-

---

90) EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 6 zu § 114; für das französische Recht siehe oben S. 34 mit Anm.86.

91) Vgl. z. B. die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 15.7.63 - Rs 34/62 - RsprGH d Bd. IX S. 327 ff (335); EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 6 zu § 114; ODENT, S. 356/257: "Le Conseil d'Etat juge le motif et non la décision".

92) Siehe die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER aaO. S. 334/335; STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 148; EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 10, 16 zu § 114.

trolle der Ermessenstätigkeit und damit des Handelns der Verwaltung selbst und nicht nur seiner Grenzen. (93)

Die Tätigkeit des Gerichtshofs setzt demnach die Kenntnis der Entscheidungsgründe voraus. Mit wachsendem Ermessensspielraum und mit seiner sich hierdurch mindernden Kontrollbefugnis steigen demnach die Anforderungen an den Umfang der Begründung. (94) Diese entsprechen daher, vom Standpunkt des Gerichtshofs aus gesehen, den Anforderungen, die an die Begründung im Interesse der Betroffenen zu stellen sind.

b) Die Abhängigkeit des zu fordernden Umfangs der Begründung von dem Ausmaß der Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs zeigen auch die folgenden Erwägungen:

Durch einige Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge (95) ist dem Gerichtshof das Recht zur

---

93) Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 10.2.55 - Rs 3/54 - RsprGH d Bd. I S. 151 ff (179, 180 ff); LANZ, S. 139.

94) So das Urteil des Gerichtshofs vom 15.7.1960 - Rs 36-38, 40/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil S. 885 ff (922) mit den Schlußanträgen des Generalanwalts LAGRANGE, S. 933 ff (942); die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum "Brennwein-Urteil" vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 159 ff (167) sowie diejenigen des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil vom 15.7.64 - Rs 66/63 - RsprGH d Bd. X S. 1187 ff (1191). Siehe ferner BEBR, Judicial Control, S. 85 : "Je weiter die Ermessensbefugnis ist, umso strenger sollte die gerichtliche Kontrolle ihrer gesetzlichen Ausübung und umso strenger müssen die Anforderungen an die Begründung sein"; ebenso GAUDENZI, C.M.L. Rev. 1 (1964) S. 406 ff (424). Vgl. ferner QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 3 zu Art. 190.

95) Z.B. Art. 36 Abs. 2 und 88 Abs. 2 EGKSV, Art.

unbeschränkten Ermessensnachprüfung ("pleine juridiction") verliehen worden. (96) In Artikel 37 Abs. 3 EGKSV findet sich ferner die Bestimmung, daß der Gerichthof bei der Entscheidung über die in diesem Artikel vorgesehene Klage "ein uneingeschränktes Nachprüfungsrecht" besitzt. In beiden Fällen überprüft der Gerichtshof "die Sache in vollem Umfange in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht". (97) Zu

---

172 EWGV, Art. 144 EAGV, Art. 17 der VO Nr. 17 des Rates vom 6.2.62 (Kartellverordnung).

96) Diese Befugnis übt er in einem Verfahren aus, das - entsprechend der französischen Unterscheidung zwischen "recours pour excès de pouvoir" und "recours en pleine juridiction" - von dem Verfahren über eine Nichtigkeitsklage darin verschieden ist, daß sich die Klage nicht wie bei dieser gegen eine Verwaltungsentscheidung, sondern gegen die Behörde als Partei richtet und subjektive Rechte geltend macht (Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 17.12.56 - Rs 1/56 - RsprGH d Bd. II S. 465 ff, 471; siehe ferner BEBR, Prozeßmaximen, S. 116 ff). Es handelt sich um ein kontradiktorisches, nicht um ein kassatorisches Verfahren (vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 4.7.63-Rs 32/62-RsprGH d Bd. IX S. 129 ff, 136; BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff, 379).

97) Generalanwalt ROEMER aaO. S. 471, Siehe ferner STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 152; BEBR, Prozeßmaximen, S. 117. Darüberhinaus kann der Gerichtshof im Verfahren mit "pleine juridiction" die Entscheidung, die den Rechtsstreit veranlaßt hat, nicht nur aufheben, sondern auch abändern und die beklagte Behörde zu einer Leistung verurteilen; siehe ROEMER aaO.; STEINDORFF, aaO; die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE aaO. (Anm. 96) und das Urteil des Gerichthofs vom 16.12.1960 - Rs 44/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 1115 ff (1133).

Artikel 37 Abs. 3 EGKSV führte der Generalanwalt LAGRANGE am 19.5.1961 aus: (98) "Je umumfassender die Nachprüfungsbefugnisse des Gerichtshofs sind, umso abgeschwächter sind die formalen Erfordernisse. Im vorliegenden Fall aber sind die Befugnisse unbegrenzt", und hielt daher eine Begründung, die über die Festsetzung und Berechnung eines Kontingents nichts aussagte, dennoch für ausreichend. In einem Verfahren mit "pleine juridiction" sagte er: (99) Da der Gerichtshof die Befugnis zu unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) hat, stehen ihm zur Aufklärung des Sachverhalts alle Mittel zur Verfügung ... unter diesen Umständen wäre es wenig angebracht, sich auf eine rein formale Aufhebung oder Feststellung der Nichtigkeit zu beschränken ...". Der Gerichtshof prüfte daher die materielle Rechtmäßigkeit der den Gegenstand des Verfahrens bildenden Kündigungsentscheidung in vollem Umfang nach, ohne auf die von der Klägerin an erster Stelle erhobene Rüge der mangelnden Begründung einzugehen. (100)

Die Ausführung des Generalanwalts LAGRANGE lassen allerdings erkennen, daß sich im Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung in

---

98) Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofs vom 13.7.61 - Rs 2 und 3/60 - RsprGH d Bd. VII S. 315 ff (343).
99) Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofs vom 19.3.1964 - Rs 18/63 - RsprGH d Bd. X S. 213 ff (228).
100) Urteil vom 19.3.64 - Rs 18/63 - RsprGH d Bd. X S. 175 ff (203/204).

erster Linie die Frage stellt, ob eine fehlende oder mangelhafte Begründung zur Aufhebung der getroffenen Entscheidung wegen formeller Rechtswidrigkeit führen kann. Dennoch kann weitergehend festgehalten werden: Da der Gerichtshof in derartigen Verfahren nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit einer Entscheidung in jeder Hinsicht überprüfen kann (101) und er daher gleichsam an die Stelle des beklagten Gemeinschaftsorgans tritt, sind die Gründe, die dieses Organ zu seiner Entscheidung veranlaßt haben, und damit die Begründung dieser Entscheidung für ihn bedeutungslos. Er befindet sich in einer Lage, die derjenigen gleichzusetzen ist, die bei der Kontrolle einer Maßnahme besteht, die eine Exekutive im Rahmen gebundener Verwaltungstätigkeit erlassen hat. Die ihm obliegende Nachprüfung kann daher durch eine fehlende oder unzulängliche formelle Begründung nicht verhindert werden.

4) Zusammenfassung

Als erste Zusammenfassung zum erforderlichen Umfang der Begründung kann danach festgestellt werden:

a) Für den Umfang der Begründung ist von entscheidender Bedeutung, in welchem Ausmaß den Gemeinschaftsbehörden für die zu erlassende Entscheidung ein Handlungs- oder Beurteilungsspielraum zusteht. Je weiter dieser Spielraum ist, umso vollständiger müssen die Erwägungen, die der Entscheidung zugrunde liegen, in der Begründung angeführt werden.

---

101) EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. III und III, 1 zu Art. 172.

Im Rahmen der gebundenen Verwaltungstätigkeit hat die Exekutive ohne jede Entscheidungsfreiheit nur die in der allgemeinen Norm bereits vollständig enthaltene Entscheidung auf den Einzelfall anzuwenden, sie zu "aktualisieren", so daß sich eine ausführliche Begründung erübrigt. Es genügt vielmehr, wenn die Behörde diese "Aktualisierung" ersichtlich macht, indem sie die Rechtsgrundlage und den festgestellten Sachverhalt anführt.

Räumt die Rechtsgrundlage den Gemeinschaftsbehörden einen Ermessensspielraum ein, können einer Entscheidung auch Erwägungen zugrunde liegen, die der Rechtsgrundlage nicht zu entnehmen, aber dennoch rechtens sind. Solche Erwägungen dienen dann der Ausfüllung und Konkretisierung der allgemeinen Norm. Daher hat die Behörde außer der Rechtsgrundlage und den festgestellten Tatsachen die entsprechenden Abwägungen und Bewertungen möglichst lückenlos mitzuteilen, die sie pflichtgemäß angesichts der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse erwogen hat - einschließlich einer etwaigen Auslegung der Rechtsnormen.

Die eigentliche Bedeutung der formellen Begründung ist demnach auf dem Gebiet der Ermessensentscheidungen zu suchen. Vor allem hier kann ihr Zweck erfüllt werden, über die Gründe einer Maßnahme zu unterrichten, die sonst sowohl dem Gerichtshof als auch den Betroffenen unbekannt bleiben müßten.

b) Unter dem Blickwinkel des Gerichtshofs stellt die Begründung eine Garantie für eine wirk-

same Rechtskontrolle der Verwaltungstätigkeit dar. Bei Ermessensentscheidungen aber, bei denen ihm ein unbeschränktes Nachprüfungsrecht zusteht und er infolgedessen anstelle der Verwaltung selbst entscheiden kann, ist er auf eine Begründung nicht angewiesen. Dagegen müssen sich die Betroffenen - unabhängig von der Ausgestaltung des Gerichtsverfahrens - vor Klageerhebung ein Urteil über ihre Rechtsstellung bilden können. Ihr Interesse verlangt daher, daß sie auch in diesen Fällen, in denen eine Entscheidung zudem, wie z. B. bei einer Sanktion oder bei Zwangsgeldern, besonders tief in ihre Rechtsstellung eingreift, von deren Gründen unterrichtet werden. Sie müßten sonst eigens, um die Erwägungen der Behörde zu erfahren, Klage erheben. Insofern ist daher ihr Interesse weitergehend als das des Gerichtshofs. Der Umfang der Begründung hat sich nach den Anforderungen zu richten, die von ihrem Standpunkt aus zu stellen sind. (102)

---

102) Auf diesem Grundsatz dürfte das Urteil des Gerichtshofs vom 11.6.68 - R 29/67 - RsprGH d Bd. XIV, S. 391 ff beruhen. Obwohl er auf die Klage "im Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung im Sinne von Artikel 36 Abs. 2 EGKS-Vertrag" (aaO., S. 412) zu entscheiden hatte, erörterte er die erhobene Rüge der mangelnden Begründung, wenn er ihr auch nicht stattgab (S. 416/417). Ebenso Generalanwalt ROEMER (S. 418 ff., 432 ff). Etwas anders liegen die Fälle, in denen die Sanktion und die ihr zugrunde liegende Maßnahme angegriffen werden (vgl. dazu EHLE Klage- und Prozeßrecht, Anm. III, 1 zu Art. 172). Bei der Rs 41/69 jedoch, in der der Gerichtshof ebenfalls über eine Geldbuße zu

Ob jedoch eine entgegen diesen Interessen unterlassene oder mangelhafte Begründung dazu zwingt, die Entscheidung wegen formeller Rechtswidrigkeit aufzuheben, kann zunächst unbeantwortet bleiben. Dazu wird auf die Untersuchung über die Rechtsfolge einer mangelhaften Begründung verwiesen.

c) Für den Betroffenen ist der Umfang der Begründung an das Ausmaß des Eingriffs der Verwaltung in seine bisherige Rechtsstellung geknüpft. Die Tragweite eines Eingriffs kann auch dadurch bestimmt sein, daß die Rechtsordnung die betroffenen Rechte der einzelnen als besonders schutzwürdig erachtet. Für den Gerichtshof ist dieser Gesichtspunkt nicht von Bedeutung, da der Umfang der ihm zustehenden Nachprüfungsbefugnis davon grundsätzlich nicht berührt wird. Da aber das gemeinschaftsrechtliche Anfechtungsverfahren auch dem Rechtsschutz der einzelnen dient, ist nicht auszuschließen, daß sich die Stärke des Bedürfnisses nach Rechtsschutz auf den Umfang seiner Nachprüfungsbefugnis derart auswirkt, daß er sich mit wachsendem Rechtsschutzbedürfnis ein zu-

---

entscheiden hatte (Urteil vom 15.7.70, RsprGH d Bd. XVI, S. 661 ff).lagen keine zwei getrennte Entscheidungen vor, obwohl von der Klägerin zwei Klagen erhoben worden waren, eine Anfechtungsklage und eine Klage gegen die Geldbuße selbst (S. 669). Der Gerichtshof konnte über die erhobene Rüge der mangelhaften Begründung daher nur wegen dieses Grundsatzes befinden (S. 692 ff., Satz 73-88).

nehmendes Nachprüfungsrecht zubilligt (103) und so den Raum seiner Rechtskontrolle ausdehnt. Eine erweiterte Nachprüfungsbefugnis gestattet aber - vom Standpunkt des Gerichtshofs aus gesehen - einen geringeren Umfang der Begründung. Auch insofern könnten im Einzelfall die Anforderungen an eine ausreichende Begründung, wie sie vom Interesse der Betroffenen verlangt werden, weiter gehen als diejenigen, die der Gerichtshof aus seinem Interesse fordern müßte. Der Umfang der Begründung ist in diesen Fällen stets und unabhängig von den Nachprüfungsbefugnissen des Gerichtshofs nach der Tragweite des Eingriffes zu bemessen.

III.

Fortsetzung. Der Umfang der Begründung genereller Entscheidungen

1) Zur Begründung genereller Entscheidungen wurde bereits darauf hingewiesen, daß ihr Inhalt notwendigerweise ebenso wie die Entscheidung selbst allgemeiner Art ist. (104) Bei einer als allgemein bezeichneten Entscheidung, deren Gründe von individueller Natur sind, handelt es sich in

---

103) So STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 153 ff und - für das französische Recht - S. 72 ff, mit umfangreichen Nachweisen; vgl. auch EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 7, 14 zu § 114.

104) Siehe S. 102 mit Anm. 18 und BEBR, Prozeßmaximen, S. 99.

Wahrheit um eine individuelle Maßnahme, da sie sich notwendigerweise auf eine Einzelsituation bezieht. (105)

2) Für die einzelnen "betroffenen" Angehörigen der Mitgliedsstaaten bestehen keine uneingeschränkten, unmittelbaren Klagemöglichkeiten gegen allgemeine Entscheidungen des EGKS-Vertrages (106) und Verordnungen der Römischen Verträge, (107) so daß der Zweck des Begründungszwangs, ihnen die Beurteilung der Aussichten einer eventuellen Klage zu ermöglichen, meist gegenstandslos zu sein scheint. Ergeht allerdings aufgrund einer allgemeinen Maßnahme eine vollziehende, individuelle Entscheidung einer Gemeinschaftsexekutive (oder einer nationalen Behörde), so können sich die von ihr Betroffenen mit Hilfe einer Klage gegen sie auch gegen deren Rechtsgrundlage, die allgemeine Entscheidung oder Verordnung, vor dem Gerichtshof (108) (oder der

---

105) Vgl. z. B. das Urteil des Gerichtshofs vom 1.4.65 - Rs 40/64 - RsprGH d Bd. XI S. 294 ff (311/212) und die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER S. 314 ff (316 ff).

106) Nach Art. 33 Abs. 2 EGKSV können Unternehmen und deren Verbände i. S. v. Art. 80 EGKSV gegen allgemeine Entscheidungen nur Klage mit der Begründung erheben, sie seien ihnen gegenüber ermessensmißbräuchlich; vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 16.7.56 - Rs 8/55 - RsprGH d Bd. II S. 195 ff (226).

107) Es sei denn, eine als Verordnung ergangene Entscheidung oder einzelne ihrer Bestimmung beträfen einen einzelnen unmittelbar und individuell, Art. 173 Abs. 2 EWGV, 146 Abs. 2 EAGV; vgl. dazu z.B. das Urteil des Gerichtshofs vom 14.12.62 - Rs 16 und 17/62 - RsprGH d Bd. VIII S. 961 ff (978 ff).

108) Art. 184 EWGV, 156 EAGV; in der EGKS ent-

zuständigen innerstaatlichen Instanz -109-) wenden und deren mangelhafte oder fehlende Begründung rügen. Auch wenn sie danach die Unwirksamkeit der gesamten allgemeinen Entscheidung oder Verordnung wegen unzulänglicher Begründung inzident geltend machen können, ist ihr Interesse an der legislativen Maßnahme doch dadurch gemindert, daß es einer weiteren exekutiven Entscheidung bedarf, um die allgemeine Rechtsvorschrift für ihren "Fall" konkret werden zu lassen. Das gilt auch für ihre Begründung. Sie wird ebenfalls durch eine weitere, den Einzelfall betreffende Begründung konkretisiert.

Aber auch, ohne daß es einer solchen vollziehenden Maßnahme bedarf, können allgemeine Gemeinschaftsakte unmittelbar die Rechtsstellung einer unbestimmten Zahl einzelner regeln. Für die nicht unmittelbar und individuell Betroffenen besteht dann keine Möglichkeit, vor dem Gerichtshof die Unwirksamkeit des allgemeinen Akts geltend zu machen, (110) wenn man von der Klage wegen eines

---

sprechend Art. 36 Abs. 3 des Vertrages (vgl. z.B. das Urteil des Gerichtshofs vom 13.6.58 - Rs 9/56 - RsprGH d Bd. IV S. 9 ff, 26 f).

109) Siehe für das deutsche Recht z. B. EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 15 zu § 1; REDEKER-VON OERTZEN, Anm. 6 zu § 1. Auf dem Wege des Vorabentscheidungsverfahrens der Art. 41 EGKSV, 177 EWGV und 150 EAGV kann auch in diesen Fällen die Frage der Rechtsgültigkeit einer allgemeinen Maßnahme vor dem Gerichtshof entschieden werden; vgl. z. B. die Rs 16/65, Urteil vom 1.12.65, RsprGH d Bd. XI S. 1151 ff oder die Rs 5/67, Urteil vom 13.3.68, RsprGH d Bd. XIV, S. 127 ff.

110) Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 14.12.62

ihnen gegenüber begangenen Ermessensmißbrauchs nach Artikel 33 Abs. 2 EGKSV absieht. Es ist hier nicht der Raum zu untersuchen, ob diese Rechtslage als Lücke im Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften anzusehen ist (111) oder inwieweit gegebenenfalls diese Lücke durch innerstaatliche Rechtsbehelfe ausgefüllt werden kann. (112) Es folgt aus alledem jedenfalls, daß der Umfang der Begründung legilsativer Maßnahmen nicht nach den Interessen der einzelnen bemessen werden kann.

Für den Gerichtshof hat die Frage, ob eine individuelle Maßnahme oder eine allgemeine Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens ist, nur im Bezug auf die Zulässigkeit der Klage und der vorgetragenen Klagegründe Bedeutung. Das Ausmaß seiner Nachprüfungsbefugnisse wird davon nicht berührt. Für den Umfang der Begründung allgemeiner Maßnahmen der Gemeinschaftsexekutiven ergeben sich daher aufgrund seiner Fumktion keine Besonderheiten gegenüber der individueller Maßnahmen. Ebenso ist für die Mitgliedsstaaten unter dem Blickwinkel der ihnen zustehenden umfassenden Klagebefugnisse (113) der allgemeine Charakter einer Maßnahme für die Frage nach dem erforderlichen Um-

---

- Rs 16 und 17/62 - RsprGH d Bd. VIII S. 961 ff (977 ff); DAIG, Klagerecht von Privatpersonen, S. 194 ff.

111) So RIESE, S. 419; DAIG, Klagerecht von Privatpersonen, S. 196 f; ULE in Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, S. 51 ff; a.A. HALLSTEIN, Grundlagen S. 11.

112) Siehe dazu DAIG, Klagerecht von Privatpersonen, S. 197.

113) Art. 33 Abs. 1 EGKSV, 173 Abs. 1 EWGV und 146 Abs. 1 EAGV.

fang der Begründung unerheblich.

3) Der Zweck des Begründungszwangs kann daher auf den Umfang der Begründung legislativer Akte ersichtlich keine anderen Auswirkungen haben als bei individuellen Maßnahmen. Es ergeben sich jedoch aus der abstrakten Natur allgemeiner Entscheidungen und Verordnungen gewichtige Besonderheiten, die beachtet werden müssen.

a) Allgemeine Entscheidungen und Verordnungen sind "echte sekundäre Gesetzgebung", (114) sie haben normativen Charakter und sind "nicht auf eine begrenzte Zahl namentlich bezeichneter oder doch bestimmbarer Adressaten anwendbar ..., sondern auf in ihrer Gesamtheit und abstrakt umrissene Personenkreise". (115) Sie sind nicht - wie eine individuelle Entscheidung - von der Person, sondern von der Sache her bestimmt. (116) Spricht der verfügende Teil einer individuellen Entscheidung aus, daß einer Person, dem Empfänger, ein Recht zugebilligt oder versagt oder

---

114) LAGRANGE, Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofs vom 14.12.62 - Rs 16 und 17/62 - RsprGH d Bd. VIII S. 983 ff (990); vgl. IPSEN, S. 111 N. 9.

115) Urteil des Gerichtshofs vom 14.12.62 - Rs 16 und 17/62 - aaO. S. 979. Diese Auffassung entspricht der der innerstaatlichen Rechtsordnungen; vgl. für das deutsche Recht EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 31 zu § 42 .

116) DAIG, Klagerecht von Privatpersonen, S. 191. Siehe dazu auch die Schlußanträge von LAGRANGE, aaO. (Anm. 114) S. 993: Für die Verordnung sei kennzeichnend "ihre unpersönliche Anwendbarkeit auf objektiv bezeichnete Sachverhalte". Vgl. zu den allgemeinen Entscheidungen des EGKS-Vertrags das Urteil des Gerichtshofs vom 16.7.56 - Rs 8/55 - RsprGH d Bd. II S. 197 ff (223 f).

eine Verpflichtung auferlegt wird, (117) so enthält der verordnende Teil einer legislativen Maßnahme die objektive Bezeichnung der tatsächlichen Verhältnisse, die die in ihm bestimmten rechtlichen Folgerungen auslösen. Damit die allgemeine Entscheidung oder Verordnung auf einen Einzelfall angewandt werden kann, müssen die von ihr geregelten Sachverhalte als normative Tatbestandsmerkmale in sie aufgenommen werden. (118)

Die tatsächlichen Verhältnisse, die eine Gemeinschaftsexekutive zu einer legislativen Maßnahme veranlaßt haben und die sie mit dieser regeln wollte, haben sich danach nicht notwendigerweise - wie bei einer individuellen Entscheidung - in ihrer Begründung, sondern in ihrem anordnenden Teil zu befinden. Sie müssen dann nicht ein weiteres Mal in der Begründung aufgeführt werden. Demgemäß hat z. B. die Verordnung Nr. 17 des Rates der EWG (Kartellverordnung) vom 6.2.1962 (119) durch Artikel 4 Abs. 2 bestimmte, in diesem

---

117) Siehe z. B. die Entscheidung Nr. 64/566/EWG der Kommission vom 23.9.64 ("Grundig/Consten"), ABl. vom 20.10.64 Nr. 161 S. 2545 ff/64.

118) Ansonsten kann die rechtsstaatliche Forderung nach der Gesetzmäßigkeit des Handelns von Verwaltung und Justiz und nach der "Meßbarkeit der staatlichen Machtäußerungen" nicht erfüllt werden (siehe V. MANGOLD-KLEIN, Anm. VI, 2 und 4 f zu Art. 20). Vgl. dazu, daß die Ordnung der Gemeinschaften zumindest rechtsstaatähnlich ist, HALLSTEIN, Grundlagen, S. 11 f; SCHLOCHAUER, Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs, S. 167; RIESE, Rechtsschutz, S. 415.

119) Abl. Nr. 13 vom 21.2.1962 S. 204/62.

Artikel genau bezeichnete Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von der in Artikel 4 Abs. 1 festgelegten Anmeldepflicht ausgenommen, ohne sie in der Begründung näher zu erwähnen. In ihr wird lediglich in der vierten Erwägung mitgeteilt, daß die anzumeldenden Abreden "wahrscheinlich sehr zahlreich sind" und "andererseits einige von ihnen besondere Merkmale aufweisen, die sie weniger gefährlich für die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes machen können". (120) Welche Merkmale dies sind, d. h. welche Tatsachen nach Ansicht des Rates eine Ausnahme von der Anmeldepflicht rechtfertigen sollen, wird allein in der Bestimmung des Artikels 4 Abs. 2 selbst gesagt.

b) Die Begründung dieser Kartellverordnung zeigt ferner: Die grundsätzliche Festlegung einer Anmeldepflicht in Artikel 4 Abs. 1 stützte sich - wie die ganze Verordnung - auf Artikel 87 EWGV, nach dem der Rat die zweckdienlichen Verordnungen zur Verwirklichung der in den Artikeln 85 und 86 niedergelegten Grundsätze erläßt (Artikel 87 Abs. 1). Nach Abs. 2 dieses Artikels muß er hierbei bestimmte Ziele verfolgen, wovon eines ist, die Einzelheiten für die Anwendung des Artikels 85 Abs. 3 unter Beachtung einer möglichst

---

120) Ebenso verfuhr die Kommission in ihrer Verordnung Nr. 67/67/EWG vom 22.3.67 über die Anwendung von Art. 85 Abs. 3 EWGV auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen (Abl. vom 25.3.67, S. 849 ff/67): Mit ihr wurde Art. 85 Abs. 1 EWGV auf Alleinvertriebsvereinbarungen, die einen bestimmten Inhalt haben, für nicht anwendbar erklärt. In den Artikeln 1 bis 3 legte die Kommission fest, welche tatsächlichen Voraussetzungen für diese Freistellung erfüllt sein müssen. In der Begründung erwähnte sie jedoch diese tatsächlichen Ausgangspunkte der Verordnung nicht.

wirksamen und einfachen Verwaltungskontrolle festzulegen (lit. b). Die dem Rat hiernach eingeräumte Freiheit zu entscheiden, welche Maßnahmen nach seinem Ermessen am besten geeignet sind, diesen Zweck zu erreichen, wurde von ihm in der Weise genutzt, daß er wettbewerbsbeschränkende Abreden im Sinne des Artikels 85 Abs. 1 einer Anmeldepflicht unterwarf. Die Erwägungen, aufgrund deren er zu diesem Ergebnis gelangte, wären - streng genommen - als Gründe der Verordnung in ihrer Begründung darzulegen gewesen. (121) Diese enthält jedoch lediglich die Feststellung, daß es für eine wirksame Überwachung notwendig erscheint, "die Unternehmen, die Artikel 85 Abs. 3 in Anspruch nehmen wollen, grundsätzlich zu verpflichten, ihre Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen bei der Kommission anzumelden". Über die Bewertung der betroffenen Interessen, das Abwägen des Für und Wider, sagte die Begründung indessen nichts.

Dennoch ist ihr Umfang - wenn sie auch äußerst knapp gehalten ist - als ausreichend anzusehen. Denn legislative Maßnahmen sind auf eine unbestimmte Zahl gedachter Lebenssachverhalte bezogen. Sie sind in abstrakter Form in den normativen Tatbestandsmerkmalen wiedergegeben. Es ist jedoch nicht möglich, durch abstrakte Begriffe einen ins Auge gefaßten Sachverhalt genau zu erfassen; man kann nur versuchen, den Typus des gedachten Sachverhalts zu beschreiben. (122) Das hat anderer-

---

121) Siehe oben Seite 101 ff.

122) Siehe KAUFMANN, Analogie, S. 36: "der gesetzliche Tatbestand ... (ist) vertypter Lebenssachverhalt", und allgemein zum Typus als "Mitte zwischen Rechtsidee und Lebenssachverhalt" S. 37 ff mit zahlreichen Nachweisen.

seits zur Folge, daß die Anwendung einer Rechtsnorm auf den konkreten Einzelfall nicht bei den abstrakten Gesetzesbegriffen stehen bleiben darf, sondern die "dahinterstehenden Typen" (123) durch Auslegung erkannt werden müssen. (124) Diese Tätigkeit der Rechtsanwendung setzt unter anderem voraus, daß - wie eingangs dargelegt (125) - die Verwaltung die von der Rechtsnorm betroffenen Interessen entsprechend den in ihr enthaltenen Wertungen abwägt.

Die Interessenbewertungen, die in gleicher Weise für den Erlaß wie für die Anwendung der allgemeinen Entscheidung oder Verordnung bedeutsam sind, können sich daher unmittelbar aus ihrem anordnenden Teil ergeben. Das ist der Fall bei der Anmeldepflicht aufgrund der Verordnung Nr. 17 des Rates: Nach Artikel 85 Abs. 2 EWGV sind die in dessen Abs. 1 bezeichneten Wettbewerbsbeschränkungen nichtig, können aber nach Abs. 3 "genehmigt" werden. Die entsprechende Erklärung der Kommission bezeichnet gemäß Artikel 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 17 den Zeitpunkt, von dem an sie wirksam ist. Er kann aber nicht vor dem Tag der Anmeldung liegen. Zudem kann die Kommission - wie Artikel 4 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung fest-

---

123) KAUFMANN, Analogie, S. 40.
124) Siehe dazu, daß jede Rechtsanwendung die Auslegung der ihr zugrunde liegenden Normen voraussetzt; GERMANN, S. 58, 374; SIEBERT, S. 7, 17; CHEVALLIER, C.M.L.Rev. 1964-5, S. 21.
125) Siehe oben S. 12.

stellt - die Erklärung nach Artikel 85 Abs. 3 EWGV erst abgeben, wenn ihr eine Wettbewerbsbeschränkung bekannt ist. (126) Demnach widerspricht die Anmeldepflicht des Artikels 4 Abs. 1 der Verordnung grundsätzlich nicht den Interessen der Unternehmen, die eine Erklärung nach Artikel 85 Abs. 3 erreichen wollen, während andererseits die Überwachungstätigkeit der Kommission durch sie erleichtert wird. Damit ergibt sich unmittelbar aus den Bestimmungen der Verordnung Nr. 17 des Rates über die Anmeldepflicht, in welcher Weise der Rat die Interessen der einzelnen und das Interesse der Gemeinschaften an der Durchsetzung des Verbots des Art. 85 Abs. 2 EWGV beurteilt und wie er die ihm in Art. 87 EWGV aufgegebenen Ziele beachtet hat. Diese Ermessenserwägungen des Rates mußten von ihm nicht nochmals in der Begründung erwähnt werden, um den Gerichtshof, die Mitgliedsstaaten und deren Angehörige über die Gründe zu unterrichten, die er seiner Verordnung zugrunde gelegt hat.

Von diesen Grundsätzen ging auch der Gerichtshof in seinem Urteil vom 13.7.1965 (127) aus, das eine Klage der Firma Mannesmann AG gegen eine Entscheidung der Hohen Behörde vom 8.7.1964 über die von ihr zu zahlenden Beträge für die

---

126) Siehe auch die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 30.6.66 - Rs 56/65 - RsprGH d Bd. XII S. 307 ff (312): "Der Kommission dagegen ist die Anwendung von Art. 85 Abs. 3 vorbehalten. Zu diesem Zweck haben die Artikel 4 und 5 der Verordnung Nr. 17 ein Anmeldeverfahren vorgesehen ...".

127) Rs 37/64 - RsprGH d Bd. XI S. 951 ff.

Ausgleichseinrichtung für Schrott zum Gegenstand hatte. Diese Beträge waren trotz der Aufwertung der DM am 6.3.61 noch auf der Grundlage der alten Parität zur EWA-Rechnungseinheit von DM 4,20 unter Berufung auf die allgemeine Entscheidung Nr. 21/60 der Hohen Behörde vom 20.7.1960 (128) berechnet worden. (129) Die allgemeine Entscheidung war aus Anlaß der Abwertung des französischen Franken ergangen, die in den Zeitraum der Tätigkeit der Ausgleichseinrichtung gefallen war, und enthielt in ihrer Begründung hauptsächlich Erwägungen, die sich auf die für die Ausgleichseinrichtung unerwünschten Folgen dieser Abwertung bezogen. Dementsprechend machte die Klägerin geltend, wenn die Entscheidung Nr. 21/60 die Parität von einer Rechnungseinheit gleich DM 4,20 auch für die Zeit nach Tätigkeitseinstellung der Ausgleichseinrichtung habe festlegen wollen, so sei sie insofern nicht begründet. Sowohl der Gerichtshof als auch Generalanwalt ROEMER wiesen diese Rüge zurück. (130) Sie begründeten das jedoch nicht damit, daß sie die Begründung der Entscheidung Nr. 21/60 für ausreichend hielten, sondern beriefen sich auf den Zweck der gesamten Regelung der Ausgleichseinrichtung, den diese Entscheidung weiter verfolgte. (131)

---

128) ABl. Nr. 54 vom 24.8.1960, S. 1177 ff/60.

129) Art. 2 der allgemeinen Entscheidung Nr. 21/60 lautet: "Die in den Abrechnungen gemäß Artikel 1 aufgeführten Beträge in Rechnungseinheiten, ... werden zu der Parität von DM 4,20 ... je EWA-Rechnungseinheit in die jeweilige Landeswährung umgerechnet."

130) Siehe das Urteil aaO. S. 970 f und die Schlußanträge S. 982.

131) Generalanwalt ROEMER betonte: "Es ist aber auch zu erkennen, daß die Hohe Behörde dabei von bestimmten Prinzipien ausgegangen ist, die allgemeine Geltung haben sollten".

Es ist daher festzuhalten, daß nicht nur die tatsächlichen Verhältnisse, auf die sich eine legislative Maßnahme bezieht, in ihrem normativen Teil enthalten sind, sondern dies auch bei den Erwägungen der Verwaltung möglich ist, mit denen diese Verhältnisse im Licht und innerhalb der Grenzen der Ermächtigungsnorm beurteilt und gewürdigt werden. Insoweit ist deshalb eine Begründung entbehrlich, wenn die Bestimmungen einer allgemeinen Entscheidung oder Verordnung "aus sich selbst heraus verständlich sind und sich harmonisch in die Gesamtregelung einfügen". (132)

c) Solche Ermessenserwägungen müssen sich aber eindeutig aus der allgemeinen Rechtsvorschrift entnehmen lassen. In der Regel kann das angenommen werden bei legislativen Entscheidungen, die - wie die Verordnung Nr. 17 des Rates hinsichtlich der Anmeldepflicht - einfache Regelungen enthalten und sich auf eine Rechtsgrundlage stützen, die die Ausübung der Ermessensbefugnisse nicht an die Beachtung umfangreicher, unbestimmter Tatbestandsvoraussetzungen bindet. Bei ihnen ist der Gedankengang der handelnden Exekutive überschaubar und leicht aus der normativen Regelung zu ersehen. Seine nochmalige Erwähnung in der Begründung könnte allenfalls dazu dienen, die generellen Bestimmungen "zu erläutern". (133) Das kann aber nicht das Ziel des Begründungs-

---

132) Generalanwalt LAGRANGE in den Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 16.12.63 - Rs 18/62 - RsprGH d Bd. IX S. 607 ff (613).
133) Vgl. LAGRANGE aaO. S. 613.

zwangs sein.

Setzt dagegen eine Ermächtigungsnorm voraus, daß zahlreiche, in ihr festgelegte unbestimmte Rechtsbegriffe wertend und abwägend auf den zu regelnden allgemeinen Sachverhalt bezogen werden, und haben demgemäß die zu fordernden Ermessenserwägungen einen größeren Umfang, so ist die Behörde nicht in der Lage, alle für sie maßgebenden Gründe in dem normativen Teil der allgemeinen Entscheidung oder Verordnung erkennbar zu machen, ohne die für seine Anwendung notwendige Klarheit und Übersichtlichkeit zu beeinträchtigen. In derartigen Fällen ist ihre Erwähnung in der Begründung nicht mehr nur für eine Erläuterung, sondern für die erforderliche Unterrichtung notwendig. Als Beispiel kann die Verordnung Nr. 67/67/EWG der Kommission vom 22.3.1967 (134) angeführt werden, mit der Artikel 85 Abs. 1 auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen bestimmten Inhalts für nicht anwendbar erklärt wurde. Die Kommission hatte hierbei die verschiedenen in Art. 85 Abs. 3 aufgestellten Voraussetzungen zu beachten. (135) Sie mußte erwägen und darlegen, in welcher Weise solche Vereinbarungen "unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Waren ... -verteilung ... beitragen", ohne

---

134) ABl. vom 25.3.67 S. 849 ff/67.
135) Dies stellt die Rechtsgrundlage der VO Nr. 67/67/EWG, die Verordnung des Rates Nr. 19/65 EWG vom 2.3.65 (ABl. S. 533 ff/65), in der vierten Erwägung ihrer Begründung ausdrücklich fest.

den Beteiligten Beschränkungen aufzuerlegen, die hierfür "nicht unerläßlich sind", oder "für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb" möglicherweise ausschalten. In den Artikeln 1 bis 3 der Verordnung legte die Kommission fest, welcher Art die Alleinvertriebsvereinbarungen sein müssen (Artikel 1), welche Wettbewerbsbeschränkungen sie enthalten dürfen (Artikel 2) und welche nicht (Artikel 3), um generell vom Verbot des Artikels 85 Abs. 1 freigestellt zu sein. Diese Normen erlauben es jedoch nicht, den Gedankengang der Kommission genau nachzuvollziehen und zu erkennen, wie die Voraussetzungen des Art. 85 Abs. 3 von ihr gewürdigt wurden. Die Kommission mußte daher in der Begründung darlegen, welche Ermessenserwägungen diese Regelung veranlaßt haben. Das hat sie in der 6. bis 10. Erwägung der Begründung getan, (136) indem sie ausführlich darlegte, aus welchen Gründen Alleinvertriebsvereinbarungen nach ihrer Ansicht zur Verbesserung der Warenverteilung beitragen und die Verbraucher hierbei an dem entstehenden Gewinn beteiligt werden (6., 7. und 9. Erwägung), warum die von ihr zugestandenen Beschränkungen für dieses Ziel unerläßlich sind (6. Erwägung) und auf welche Weise sichergestellt sein soll, daß die Beteiligten nicht für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb ausschalten können (9. und 10. Erwägung).

---

136) Siehe S. 849, 850/67 des ABl. vom 25.3.67.

4) Es kann demnach zusammenfassend festgehalten werden, daß es die legislative Natur allgemeiner Entscheidungen und Verordnungen gestattet, für wesentliche Teile der Begründung einen geringeren Umfang zu fordern, als es bei individuellen Maßnahmen der Fall ist. Da es nicht der Zweck der Begründung sein kann, die getroffene Regelung lediglich zu erläutern, sondern sie einer möglichst vollständigen Unterrichtung dient, muß die Begründung einer legislativen Maßnahme nur die Erwägungen enthalten, die sich nicht bereits eindeutig aus ihrem normativen Teil ergeben. Sie dient daher seiner Ergänzung.

Da die tatsächlichen Verhältnisse, die eine Gemeinschaftsexekutive mit einer legislativen Maßnahme regeln will, als normative Tatbestandsmerkmale in ihrem anordnenden Teil wiederkehren, müssen sie in der Begründung regelmäßig nicht enthalten sein. Das gleiche gilt grundsätzlich von den Erwägungen, die - meist in der Form der Ermessensausübung - die Beziehung zwischen der Ermächtigungsnorm und dem geregelten Sachverhalt herstellen, soweit sie sich zweifelsfrei aus dem normativen Teil der allgemeinen Entscheidung oder Verordnung ergeben. Mit dieser Einschränkung ist Generalanwalt LAGRANGE zuzustimmen, der am 5.11.1963 bemerkte: (137) "Bei Verordnungen geht es im wesentlichen darum, in allgemeiner Form die angestrebten Ziele, die tragenden Gründe und die Grundzüge der getroffenen Regelung anzu-

---

137) Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofs vom 16.12.1963 - Rs 18/62 - RsprGH d Bd. IX S. 607 ff (613).

geben". (138) Sind dagegen diese Erwägungen der handelnden Gemeinschaftsbehörde so umfangreich und vielschichtig, daß die Normen der legislativen Maßnahme, wenn sie nicht die notwendige Klarheit verlieren sollen, nicht mehr deutlich machen können, auf welchen der verschiedenen möglichen Gedankengänge sie beruhen, so sind sie wie bei einer individuellen Entscheidung in der Begründung aufzuführen.

IV.

Die formelle Natur der Begründung und ihr Umfang

1) Formelle und materielle Rechtmäßigkeit

Da die Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV, 162 EAGV wesentliche Formvorschriften darstellen, ist die von ihnen geforderte Begründung dementsprechend formeller Bestandteil der Akte der Gemeinschaftsbehörden und damit Voraussetzung ihrer formellen Rechtmäßigkeit. Der Zweck dieser Begründung verlangt nicht, daß eine Gemeinschaftsbehörde nur solche Erwägungen in ihr angibt, die die Maßnahme im Ergebnis auch zu stützen vermögen. Die wiedergegebenen tatsächlichen Verhältnisse müssen daher nicht zutreffen, die angeführten rechtlichen Gründe und die Erwägungen, die Sachverhalt und Rechtsgrundlage aufeinander beziehen, brauchen nicht rechtmäßig

---

138) So auch der Gerichtshof im Urteil vom 13.3.68 - Rs 5/67 - RsprGH d Bd. XIV, S. 127 ff., 144.

zu sein, um der formellen Begründungspflicht zu genügen. Das sind vielmehr Fragen, die die materielle Rechtmäßigkeit einer Entscheidung betreffen. Diesen Unterschied hat der Gerichtshof mehrfach hervorgehoben (139) und Rügen zurückgewiesen, die im Zusammenhang mit dem Klagegrund der mangelhaften Begründung unrichtige Tatsachenfeststellungen geltend machten (140), diese Feststellungen für unbewiesen erachteten (141) oder die rechtliche Beurteilung, wie sie in der Entscheidungsbegründung enthalten war, angriffen. (142) Ebenso haben die Generalanwälte betont, daß "die Prüfung der Frage, ob Formvorschriften beachtet sind, nicht in das Gebiet der Sachprüfung hinübergreifen" darf (143) und es nicht darauf ankomme, ob die Begründung materiell "die Entscheidung zu tragen vermöge". (144) "Eine fehlerhafte Begründung ist

---

139) Vgl. die Urteile vom 20.3.57 - Rs 2/56 RsprGH d Bd. III S. 9 ff (38); vom 10.5.1960 - Rs 3-18, 25 und 26/58 - RsprGH d Bd. VI, 1. Teil, S. 273 ff (418); vom 17.7.63 - Rs 13/63 - RsprGH d Bd. IX S. 357 ff (380); vom 17.6.65 - Rs 32/64 - RsprGH d Bd. XI S. 495 ff (506); vom 8.2.66 - Rs 8/65 - RsprGH d Bd. XII S. 1 ff (11); vom 14.6.67 - Rs 26/66 - RsprGH d Bd. XIII S. 153 ff. (166).

140) Vgl. die Urteile vom 17.7.63 - Rs 13/63 - RsprGH d Bd. IX S. 357 ff (380); vom 8.2.66 - Rs 8/65 - RsprGH d Bd. XII S. 1 ff (11).

141) Urteil vom 15.7.70 - Rs 41/69 - RsprGH d Bd. XVI, S. 661 ff. (694) Satz 87.

142) Z.B. Urteil vom 10.5.60 - Rs 3-18, 25 und 26/58 - RsprGH d Bd. VI, 1. Teil, S. 273 ff (418).

143) Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 20.3.57 - Rs 2/56 - RsprGH d Bd. III S. 49 ff (56).

144) Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 17.7.63 - Rs 13/63 - RsprGH d Bd. IX S. 389 ff (396).

daher von einer falschen - d. h. materiell unrichtigen - Begründung sorgfältig zu unterscheiden. (145)

Die handelnde Gemeinschaftsexekutive muß in der Begründung nur die Gründe erwähnen, die sie selbst für richtig hält und auf denen die Entscheidung nach ihrer Ansicht zu beruhen hat. (146) Sie muß auch keine Gründe anführen, die andere Beteiligte, nicht aber sie selbst für erheblich ansieht, mag dies richtig sein oder nicht. (147) Andererseits muß die Begründung,

---

Vgl. ferner das Urteil des Gerichtshofs vom 17.6.65 - Rs 32/64 - RsprGH d Bd. XI S. 495 ff (506); die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zu den Urteilen des Gerichtshofs vom 13.7.65 - Rs 37/64 - RsprGH d Bd. XI S. 976 ff (982, 991), - Rs 111/63 - RsprGH d Bd. XI S. 922 ff (927, 928) und vom 13.7.66 - Rs 56 und 58/64 ("Grundig-Consten") - RsprGH d Bd. XII S. 401 ff (406) sowie die des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil vom 13.7.61 - Rs 2 und 3/60 - RsprGH d Bd. VII S. 315 ff (343).

145) So DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 e zu Art. 190; vgl. auch IPSEN, S. 518/519 N. 25; LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff. (153).

146) So z.B. für tatsächliche Gründe das Urteil des Gerichtshofs vom 17.7.63 - Rs 13/63 - RsprGH d Bd. IX S. 357 ff (379): Es gehe aus der Begründung "eindeutig hervor, daß nach Ansicht der Beklagten keine anderen Faktoren gegeben waren", die einen Wettbewerbsvorsprung hätten verhindern können; und für rechtliche Erwägungen das Urteil vom 10.5.60 - Rs 3 - 18, 25 und 26/58 - RsprGH d Bd. VI, 1. Teil, S. 273 ff, 417: "Die Hohe Behörde konnte sich darauf beschränken, ihre Auslegung von Artikel 70 Abs. 2 in positiver Form darzulegen". Vgl. ferner die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil vom 2.6.65 - Rs 36/64 - RsprGH d Bd. XI S. 463 ff (469).

147) Urteil vom 15.7.70 - Rs 41/69 - RsprGH d Bd.

um unterrichten zu können, verständlich sein. Die Gemeinschaftsbehörde hat "die zur Verdeutlichung ihres Gedankenganges wesentlichen, tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen anzuführen", (148) so daß dieser Gedankengang von den Betroffenen und dem Gerichtshof nachvollzogen werden kann. (149)

2) Die formell ausreichende Begründung

a) Soll der Denkvorgang einer Behörde so, wie er zu einer Entscheidung geführt hat, von einem Außenstehenden wiederholt werden können, ist es notwendig, daß die Behörde die allgemein anerkannten Denkgesetze beachtet hat. Die Begründung muß deshalb den zwischen verschiedenen Begriffen, Aussagen und den gezogenen Schlüssen bestehenden formalen, denkgesetzlichen Beziehungen entsprechen. Sie muß logisch richtig sein. Eine unlogische Begründung ist widersprüchlich und unverständlich. Sie erlaubt es nicht zu erkennen, in welcher Weise eine Gemeinschaftsbehörde die Verträge oder ihnen untergeordnete Rechtsvorschriften auf den geregelten Sachverhalt angewandt hat. Demgemäß forderte der Gerichtshof im Urteil vom 20.3.1957, (150) daß die in der Begründung vertretenen Rechtsauffassungen mit

---

XVI, S. 661 ff (693) Satz 80. Aus der Literatur vgl. EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 4 zu Art. 190.

148) Generalanwalt ROEMER in den Schlußanträgen zum Urteil vom 13.7.66 - Rs 56 und 58/64 ("Grundig-Consten") - RsprGH d Bd. XII S. 401 ff (406).

149) Vgl. Urteil vom 15.7.70 - Rs 41/69 - RsprGH d Bd. XVI, S. 661 ff (694) Satz 88.

150) Rs 2/56 - RsprGH d Bd. III S. 9 ff (38).

der getroffenen Entscheidung logisch vereinbar sein müssen. Das gilt darüber hinaus für den gesamten Inhalt einer Begründung. Sie muß "den logischen Vorgang aufzeigen ..., der die Behörde zum Erlaß des in Rede stehenden Aktes veranlaßt hat". (151) Eine unlogische Begründung meinte erkennbar auch Generalanwalt ROEMER, als er von einem "offensichtlichen Denkfehler" sprach. (152) Denn er verwarf die entsprechende Rüge der Klägerin mit der Bemerkung, die streitige Erwägung der Begründung erhalte angesichts bestimmter, von der Klägerin außer Acht gelassener Gründe der Entscheidung "durchaus einen Sinn". Auch DAIG fordert in diesem Sinn die "folgerichtig aneinanderreihende Offenlegung der großen Linien des Denkvorgangs". (153) Aus der formellen Natur der Begründung folgt somit die Forderung nach einer formal richtigen, mithin logischen Begründung. (154)

In den Urteilen des Gerichtshofs und den Schlußanträgen der Generalanwälte findet sich vereinzelt die Bemerkung, die Begründung müsse "schlüssig" sein. (155) Auch im Schrifttum finden sich Dar-

---

151) QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 3 zu Art. 190. Ebenso GAUDENZI, C.M.L.Rev. 1 (1964) S. 406 ff (422/423).

152) Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofs vom 13.7.65 - Rs 37/64 - RsprGH d Bd. XI S. 976 ff (982).

153) GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 c zu Art. 190; offensichtlich ebenso LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff. (151/152).

154) So auch MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 18, der von der "folgerichtigen und harmonischen Beziehung" der einzelnen Teile des darzustellenden Gedankengangs spricht.

155) So das Urteil des Gerichtshofs, vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff (155); ähnlich die Schlußanträge des Generalanwalts

stellungen, die die "Schlüssigkeit" der Begründung als erforderlich ansehen. (156) Versteht man unter Schlüssigkeit die materielle Richtigkeit einer rechtlichen Folgerung in der Annahme, daß die ihr zugrunde liegenden Tatsachen zutreffen, oder - allgemein gesehen - die inhaltliche Richtigkeit jedes Schlusses, dessen Voraussetzungen als zutreffend unterstellt werden, dann ist dieser Auffassung nicht zuzustimmen. Diese Schlüssigkeit wäre bereits eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung. Auf die materielle Richtigkeit der in der Begründung enthaltenen Erwägungen kommt es aber nicht an, (157) bedeutsam ist nur - so Generalanwalt ROEMER (158) - "welche rechtlichen Deduktionen die erlassende Behörde für maßgeblich erachtet". Wenn er gleichwohl an dieser Stelle (159) von einem Begründungsmangel wegen "offensichtlich fehlender Schlüssigkeit" spricht, so forderte er damit nur scheinbar eine schlüssige Begründung im genannten Sinne. Denn er stellte selbst fest, daß die Rüge einer unschlüssigen Begründung "keinen Platz im Zusammenhang mit der Rüge von Formfehlern" hat. (160) Mit der offensichtlichen Unschlüssigkeit meinte er vielmehr den Fall, daß

ROEMER zum Urteil vom 13.7.65 - Rs 111/63 - RsprGH d Bd. XI S. 922 ff (927/928)

156) So EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 3 zu Art. 190 und LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff. (152).

157) Urteil des Gerichtshofs vom 10.5.60 - Rs 3-18, 25 und 26/58 - RsprGH d Bd. VI, 1. Teil S.273 ff(418). Siehe die Anm. 139 bis 144.

158) Schlußanträge zum Urteil vom 13.7.65 - Rs 111/63 RsprGH d Bd. XI S. 922 ff (928).

159) aaO. S. 927.

160) aaO. S. 927.

eine tatsächliche oder rechtliche Erwägung, auf der die Entscheidung beruht, in der Begründung nicht wiedergegeben ist. (161) Dies kann - materiell-rechtlich gesehen - die Schlüssigkeit einer Begründung beeinträchtigen; formell-rechtlich handelt es sich jedoch deshalb um einen Fehler, weil eine der Entscheidung zugrunde liegende Erwägung entgegen den an den Umfang der Begründung zu stellenden Anforderungen nicht mitgeteilt wurde. Ebensowenig kann das "Brennwein-Urteil" (162) als Beleg für die Forderung nach einer schlüssigen Begründung herangezogen werden. In ihm heißt es, eine Entscheidung brauche nur "die Erwägungen darzulegen, auf

---

161) Seinen Anträgen lag eine (erste) Entscheidung der Hohen Behörde zugrunde, die der Klägerin irrtümlich zugegangen war. Mit der angefochtenen (zweiten) Entscheidung stellte die Hohe Behörde fest, daß die erste Entscheidung unwirksam sei. Die Klägerin rügte an der Begründung der angegriffenen Entscheidung, sie sei unschlüssig, da sie davon ausgehe, daß ein Irrtum der erwähnten Art zur Unwirksamkeit des zugestellten Aktes führe. Der Generalanwalt führte aus, "daß die Hohe Behörde von einem deutlich erkennbaren Irrtum ausging, also von einem Sachverhalt, in dem der Empfänger feststellen konnte, daß der mitgeteilte Akt nicht für ihn bestimmt ist. So gesehen ist der Gedanke einer Unwirksamkeit nicht a priori von der Hand zu weisen und damit auch die Schlüssigkeit der Darlegungen der Hohen Behörde nicht anzuzweifeln. Ob sie sich letzten Endes als stichhaltig erweisen, ist allerdings nicht im Zusammenhang mit der Prüfung von Formfehlern ... zu entscheiden". Siehe aaO. S. 927/928.

162) Urteil vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff.

denen sie beruht und die für das Verständnis des Gedankenganges erforderlich sind, der die Beklagte zu ihrer Entscheidung geführt hat; dies kann durchaus in knapper Form geschehen, solange Klarheit und Schlüssigkeit nicht beeinträchtigt werden". (163) Der Begriff "Schlüssigkeit" steht hier im Gegensatz zur Knappheit, die die Gefahr der Unvollständigkeit in sich birgt. Der Gerichtshof verwendet ihn daher nicht als materiell-rechtlichen Begriff, sondern - wie Generalanwalt ROEMER - als Kennzeichen für eine Begründung, die vollständig alle Erwägungen enthält, "die für das Verständnis des Gedankengangs erforderlich sind". Dementsprechend hob er in diesem Verfahren die angefochtene Entscheidung in erster Linie wegen fehlender tatsächlicher und rechtlicher Erwägungen auf und in zweiter Linie wegen Widersprüchlichkeit, d. h. Unlogik. (164)

Schlüssigkeit im eigentlichen Sinn ist demnach nicht Bedingung einer formell rechtmäßigen Begründung. (165) Ist eine Begründung "offensichtlich unschlüssig", so handelt es sich nur dann um einen Formfehler, wenn diese Unschlüssigkeit auf das Fehlen tatsächlicher oder rechtlicher Erwägungen zurückzuführen ist, die für das Verständnis der Begründung unerläßlich sind.

---

163) aaO. S. 155.
164) aaO. S. 156. Ähnlich auch das Urteil vom 21.1.65 - Rs 108/63 - RsprGH d Bd. XI S. 1 ff (14).
165) So im Ergebnis auch das Urteil des Gerichtshofs vom 13.7.65 - Rs 37/64 - RsprGH d Bd. XI S. 951 ff, das den Einwand der Klägerin, die Begründung sei nicht schlüssig, nicht durch eine Schlüssigkeitsprüfung widerlegte,

b) Da eine Gemeinschaftsbehörde nur eine formelle Begründung geben muß, hat sie lediglich die Gründe zu nennen, die sie selbst als richtig und als für die getroffene Maßnahme entscheidend ansieht. Sie muß deshalb nicht alle Ergebnisse der von ihr veranlaßten Ermittlungen den Betroffenen mitteilen, wenn sie diese nicht selbst für wesentlich hält. (166) Sie ist weiter nicht verpflichtet - so schon frühzeitig Generalanwalt LAGRANGE (167) -, "die gegenteiligen oder abweichenden Meinungen, die möglicherweise in den vorher eingeholten Stellungnahmen zum Ausdruck gebracht worden sind, zu widerlegen". Ihm folgte der Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. 2. 1955, als er ausführte: (168) "Dagegen verlangt der Vertrag nicht, daß sie die von den beratenden Gremien oder von einigen ihrer Mitglieder geäußerten abweichenden Meinungen erwähnt, geschweige denn zu widerlegen versucht". (169) Das gilt in gleicher Weise

---

sondern feststellte, die Begründung lasse "die Erwägungen, durch die die Hohe Behörde sich bei Erlaß der umstrittenen Entscheidung ... leiten ließ, sowie die Gründe erkennen, auf denen die Entscheidung beruht" (S. 973); ebenso das Urteil vom 13.7.65 - Rs 39/64 - ebenda, S. 997 ff (1017).

166) Urteil des Gerichtshofs vom 8.2.68 - Rs 3/67 - RsprGH d Bd. XIV, S. 37 ff (47).

167) Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofs vom 21.12.54 - Rs 2/54 - RsprGH d Bd. I S. 115 ff (127).

168) Rs 4/54 - RsprGH d Bd. I S. 189 ff (208).

169) Ebenso im Urteil vom 21.3.55 - Rs 6/54 - RsprGH d Bd. I S. 213 ff (232) und Generalanwalt ROEMER in den Schlußanträgen zum Urteil vom 20.3.57 - Rs 2/56 - RsprGH d Bd. III S. 49 ff (56).

für Einwendungen, die die Betroffenen vor dem Erlaß der Entscheidung im Verwaltungsverfahren erhoben haben. Eine Gemeinschaftsexekutive ist nicht gehalten, "die Gründe darzulegen, aus denen sie die Stellungnahme der Beteiligten nicht berücksichtigt", (170) und sich mit den Argumenten der Betroffenen, die sie für unerheblich hält, auseinanderzusetzen (171) und auf alle "im Verwaltungsverfahren gemachten Sach- und Rechtsausführungen" einzugehen. (172) Ein Eingehen auf sämtliche vorgetragenen Ansichten und Bedenken müßte zu allgemeinen, theoretischen Erwägungen führen, was nicht zur Aufgabe der Behörde im Rahmen der Begründung ihrer Maßnahmen zählt. (173)

Es finden sich allerdings Stimmen, die eine Berücksichtigung derartiger Einwendungen in der Begründung verlangen. (174) Sie beziehen

---

170) So der Gerichtshof im Urteil vom 31.3.65 - Rs 21/64 - RsprGH d Bd. XI. S. 241 ff (260).

171) Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 159 ff (168) und zum Urteil vom 15.12.65 - Rs 3/65 - RsprGH d Bd. XI S. 1429 ff (1440).

172) Urteil vom 15.7.70 - Rs 41/69 - RsprGH d Bd. XVI, S. 661 ff (693) Satz 77.

173) Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 10.5.60 - Rs 3 bis 18, 25 und 26/58 - RsprGH d Bd. VI, 1. Teil, S. 273 ff (417) und die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 159 ff (168). Ebenso IPSEN, S. 518 N. 25. Ähnlich für das deutsche Recht der VGH Mannheim im Urteil vom 9.10.63 - III 101/62 - DÖV 1963 S. 103 und ebenso für das französische Recht C.E., 17.3.50, Lengrand, Rec. S. 169/170; "Cons.que, si l'art. 4 ... exige que les avis cu comité contentieux ... soient motivés il ne lui impose pas l'obligation de répondre à tous les moyens énoncés par l'intéressé".

174) Vgl. im französischen Recht C.E., 27.1.50,

sich jedoch auf Entscheidungen solcher Behörden, die über Rechtsbehelfe zu befinden haben und deren Aufgabe somit gerade darin liegt, sich mit Einwendungen der Betroffenen auseinanderzusetzen. (175) Die Stellung der Gemeinschaftsbehörde ist damit nicht zu vergleichen. Es ist zwar ihr "nobile officium" auf Streitfragen einzugehen, die die Beteiligten aufgeworfen haben, unterlassen sie das aber, so liegt darin keine Verletzung des formellen Begründungszwangs. (176) "Die Erörterung negativer Erwägungen, die für unbeachtlich gehalten wurden, hat ihren Platz nicht in der Begründung der Regelung, sondern wird nur dann bedeutsam, wenn die Regelung angegriffen wird", (177) d. h. im Rahmen der Prüfung ihrer materiellen Rechtmäßigkeit. Auch EHLE führt aus, daß die Behörde nicht gehalten ist, "abweichende (Tatsachen-) Behauptungen oder (Rechts-) Ansichten zu erörtern, zu widerlegen oder kritisch zu würdigen". (178)

Billard, S. 1950.3.41 ff (45) und C.E., 4.6.51, Cons. Robois, Truchon, Louyot, Rec. S. 314/315 sowie im deutschen Recht KLINGER, VwGO, Anm. B 1 zu § 73.

175) Im Falle der beiden Urteile des Conseil d'Etat handelt es sich um Entscheidungen der Flurbereinigungskommissionen des Départements und KLINGER fordert das für die Bescheide der Widerspruchsbehörden.

176) Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil vom 15.12.65 - Rs 3/65 - RsprGH d Bd. XI S. 1429 ff (1440).

177) QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 3 zu Art. 190; vgl. auch VITTA, S. 416.

178) Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 4 zu Art. 190. Ebenso DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 d zu Art. 190 und LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966 S. 149 ff. (152).

c) Die formelle Natur der Begründung fordert demnach eine logisch richtige und lückenlose Schilderung des Gedankenganges, der zu einer Maßnahme geführt hat. Dagegen müssen die Darlegungen der Exekutiven nicht schlüssig sein oder auf Erwägungen und Einwendungen Rücksicht nehmen, die nicht sie, sondern beratende Gremien oder die Betroffenen für wesentlich halten.

V.

Die tatsächlichen Möglichkeiten der Verwaltung und der Umfang der Begründung

1) Die Gefahren formeller Rechtsvorschriften

Im französischen Recht wird zur Rechtfertigung der dort üblichen Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Formvorschriften (179) angeführt, daß ein übertriebener Formalismus "die bereits zu langsame Verwaltung noch mehr belasten" würde. (180) Man hält daher an dem strengen Grundsatz der Legalität, d.h. dem der Aufhebung eines formell rechtswidrigen Verwaltungsaktes, nur fest, wenn es sich um wesentliche Förm-

---

179) Unwesentlich ("accessoire", "non-substantiel".) ist eine Formvorschrift, deren Verfehlung vom Gesetz nicht ausdrücklich als Regelwidrigkeit angesehen wird und deren Beachtung keinen Einfluß auf das gewonnene, materielle Ergebnis gehabt hätte; vgl. WALINE, S. 398; DE LAUBADERE, Traité, S. 387; VIRALLY, Anmerkung zu C.E., 10.7.54, Fédération des Conseils des parents, D. 1955.J.332 und besonders zur Funktion der Formvorschriften als Garantie der "légalité materielle" BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff.

180) WALINE, S. 398; siehe auch DE LAUBADERE, Traité, S. 387; LANZ, S. 131.

lichkeiten handelt, und nimmt insofern eine Erschwerung der Verwaltungstätigkeit in Kauf. Doch auch bei diesen Formvorschriften, wie dem Begründungszwang, müssen überspitzte Anforderungen an die formelle Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme vermieden werden, will man nicht Gefahr laufen, Formvorschriften als Selbstzweck und nicht mehr als Garantie eines materiell rechtmäßigen Verwaltungshandelns zu betrachten. (181)

Im Rahmen einer Wirtschaftsverwaltung, wie sie vorwiegend Aufgabe der Europäischen Exekutiven ist, kommt hinzu, daß schnelles und bewegliches Handeln Voraussetzung dafür ist, daß die in den Verträgen festgelegten Normen verwirklicht werden. Entscheidungen der Kommission oder des Rates, mit denen z. B. gemäß Artikel 25 EWGV einem Mitgliedsstaat Zollkontingente eingeräumt oder Zollsenkungen gestattet werden, sind nur sinnvoll, wenn sie so rechtzeitig ergehen, daß die Wirtschaft sie bei ihren Planungen berücksichtigen kann. Die zahlreichen Preisfestsetzungen aufgrund der verschiedenen landwirtschaftlichen Marktordnungen können nur wirksam werden, wenn sie gefällt

---

181) Siehe dazu BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (392, 399). Vgl. auch MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III Sp. 17. Durch dieses Bestreben ist letztlich auch der Umstand gerechtfertigt, daß im Beamtenrecht der Gemeinschaften Beförderungs- oder Versetzungsverfügungen gegenüber den nicht berücksichtigten Bewerbern nicht begründet werden müssen, da für diese der zu erörternde Vergleich nur nachteilig sein und eine formelle Begründung keine wirksame Garantie der materiellen Rechtmäßigkeit bieten kann. Siehe oben S. 70-72 mit Anm. 37 bis 40.

werden, solange die - meist kurzlebigen - Marktverhältnisse bestehen, auf denen sie beruhen. Lassen Genehmigungsentscheidungen gemäß Artikel 85 Abs. 3 EWGV zu lange auf sich warten, können vom Vertrag zugelassene wettbewerbsbeschränkende Abreden, etwa Rationalisierungskartelle, obwohl sie ansich erwünscht sein können, keine Wirkung entfalten. Eine schwerfällige Verwaltung und verspätete Maßnahmen vermögen sich demnach auf die in den Gemeinschaftsverträgen enthaltenen Regelungen derart auszuwirken, daß sie diese faktisch außer Kraft setzen. (182)

Dieser Gefahr will die Rechtsprechung des Gerichtshofs begegnen, indem sie versucht, die Anforderungen an die Begründung in vernünftiger Weise zu begrenzen, (183) soweit dies ihr Zweck zuläßt.

2) Komplexe Begründungen

Setzen sich Entscheidungen aus mehreren Einzelartikeln zusammen, die denselben Sachverhalt in verschiedener Richtung regeln, so ist es oftmals nicht möglich, jeden Artikel mit einer getrennten und in sich selbständigen Begründung zu versehen. Andererseits wird das Verständnis der gesamten Entscheidung und der einzelnen Artikel nicht er-

---

182) Siehe dazu STEINDORFF, Rechtsschutz, S. 14 ff.
183) Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 20.5.65 - Rs 106 und 107/63 - RsprGH d Bd. XI S. 560 ff (568) sowie DE LAUBADERE, Les actes administratifs, KSE 1, S. 486 und IPSEN, S. 518 N. 25 mit Anm. 43.

schwert, wenn in einer zusammenhängenden Begründung die die Gesamtentscheidung und ihre Artikel betreffenden Erwägungen zusammengefaßt werden. So führte Generalanwalt ROEMER anläßlich der Beurteilung der Begründung verschiedener Bestimmungen einer Genehmigungsentscheidung für den gemeinsamen Ruhrkohlenverkauf nach Artikel 65 EGKSV aus, (184) man würde "die Anforderungen an die Begründungspflicht der Hohen Behörde ungebührlich überspannen, wenn man für jede einzelne Einschränkung oder Ablehnung der Genehmigung nochmals eine erschöpfende Darstellung der gemeinsamen Gesichtspunkte verlangen wollte". Ihm folgend urteilte der Gerichtshof, "daß für den angefochtenen Artikel als Teil einer komplexen Entscheidung keine selbständige und erschöpfende Begründung nötig war. Eine ausreichende Begründung kann sich aus dem Zusammenhang aller zur Gesamtentscheidung herangezogenen Feststellungen ergeben". (185) Die Begründung derartiger Entscheidungen genügt daher, wenn sich die auf jeden einzelnen Artikel beziehenden Erwägungen aus dem Gesamttext der Entscheidungsbegründung herausziehen lassen und sie aus dem Zusammenhang mit der Gesamtbegründung verständlich sind. (186) Besondere Bedeutung hat dieser Grund-

---

184) Schlußanträge zum Urteil vom 20.3.57 - Rs 2/56 - RsprGH d Bd. III S. 49 ff (56).
185) Urteil vom 20.3.57 - Rs 2/56 - RsprGH d Bd. III S. 9 ff (37).
186) Vgl. DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 d zu Art. 190 und EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 4 zu Art. 190; siehe ferner die Urteile des Gerichtshofs vom 12.7.62 - Rs 14/61 - RsprGH d Bd. VIII S. 511 ff (553), vom 31.3.65 - Rs 21/64 - RsprGH d Bd. XI S. 241 ff (260) sowie QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 3 zu Art. 190; DE LAUBADERE, Les actes administratifs, KSE 1, S. 486.

satz für die Begründung allgemeiner Entscheidungen und Verordnungen, die regelmäßig aus einer Vielzahl von Einzelbestimmungen bestehen.

Ebenso wie die Regelung einer Maßnahme komplex sein kann, kann auch der ihr zugrunde liegende Sachverhalt vielschichtig sein, so daß seine Subsumtion unter die Rechtsgrundlage umfangreiche Erwägungen erfordert. Hier kann die Gemeinschaftsbehörde die für die Teilbereiche des Sachverhalts maßgebenden Erwägungen zusammenfassen. Mit einem solchen Fall beschäftigte sich der Gerichtshof in seinem Urteil vom 15. 7. 1964, (187) das über eine Klage der Niederlande gegen eine spätere Genehmigung der Vereinbarungen über einen gemeinsamen Verkauf von Ruhrkohle durch zwei Verkaufsgesellschaften entschied. Die Rüge der Klägerin, die Genehmigung sei unzureichend begründet, weil sie nicht erkennen lasse, inwieweit die Merkmale des Artikels 65 § 2 lit. b durch die genehmigten Vereinbarungen erfüllt seien, wies der Gerichtshof zurück und bemerkte: "Bedeutung und Tragweite der verschiedenen Bestimmungen der Vereinbarungen brauchen hierbei nicht für jede einzelne Klausel gesondert erörtert werden; es genügt eine Gesamtbetrachtung ... (Die Hohe Behörde) ist jedoch nicht verpflichtet, für jede einzelne Klausel gesondert die Gründe anzugeben, die einen Verstoß gegen Artikel 65 § 2, b ausschließen." (188)

---

187) Rs 66/63 - RsprGH d Bd. X S. 1147 ff.
188) aaO. S. 1174.

Die Bestrebungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs gehen demnach dahin, den Umfang der Begründung bei Maßnahmen, die auf zahlreichen, vielschichtigen Gründen beruhen, dadurch zu begrenzen, daß die Gemeinschaftsexekutiven ihren in diesen Fällen komplexen Gedankengang, der zu der Entscheidung geführt hat, in einer komplexen Begründung darlegen können. Sie können die allen Erwägungen gemeinsamen, allgemeinen Gedanken zusammenfassen, und müssen lediglich die darüber hinaus gehenden, nur für Einzelpunkte geltenden besonderen Gründe getrennt hervorheben. (189)

3) Bezugnahmen

Ein wesentliches Mittel, den Umfang einer Begründung mit dem Ziel einzuschränken, die Arbeit der Verwaltung zu erleichtern und sie so zu beschleunigen, ist es zu gestatten, daß sich die Verwaltung auf früher getroffene Maßnahmen und auf die diesen beigegebenen Begründungen bezieht. Diese Möglichkeit birgt jedoch andererseits in besonderem Maß die Gefahr in sich, daß die Gründe, die einer Entscheidung zugrunde liegen, im Dunkeln bleiben.

a) Welche Stellung der Gerichtshof zu diesem Punkt beziehen will, scheint nicht eindeutig geklärt. In seinem Urteil vom 16.12.1963 (190) entschied er, "eine Bezugnahme auf frühere Maßnahmen" ge-

---

189) In diesem Sinne auch DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 d zu Art. 190; IPSEN, S. 518 N. 25; EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II 4 zu Art. 190.
190) Rs 1/63 - RsprGH d Bd. IX S. 653 ff.

nüge der Begründungspflicht nicht. (191) Es war hier eine vollstreckbare individuelle Entscheidung der Hohen Behörde angegriffen worden, mit der die von der Klägerin auf die Schrottumlage geschuldeten Verzugszuschläge festgesetzt worden waren. Der Gerichtshof äußerte zur Rüge der mangelhaften Begründung, daß er aus der Begründung nicht entnehmen könne, in welcher Weise und auf welcher rechnerischen Grundlage die Forderung der Hohen Behörde berechnet worden war, und fuhr fort: "Zwar konnte die Klägerin die Kenntnis von den einzelnen Berechnungsfaktoren ihrer Schuld aus ihr schon früher zugestellten Maßnahmen der Hohen Behörde erlangen, die angefochtene Entscheidung selbst ermöglicht aber eine solche Kenntnisnahme nicht". (192) Andererseits wollte er aber offensichtlich nicht jede Bezugnahme als unzureichend ansehen, Denn er stellte außerdem fest: "Die angefochtene Entscheidung bezieht sich im übrigen nicht ausdrücklich auf solche Maßnahmen". (193) Dagegen hatte der Generalanwalt ROEMER den stillschweigenden Bezug auf die früher zugestellten Entscheidungen für diesen Fall als ausreichend erachtet. (194)

Ein späteres Urteil vom 2. 6. 1965 (195) scheint

---

191) aaO. S. 678.
192) aaO. S. 678.
193) aaO. S. 678.
194) Schlußanträge zu diesem Urteil (Anm. 190) S. 681 ff (691). Er führte damit einen Gedanken fort, den er bereits in seinen Schlußanträgen zu den Urteilen vom 13.6.58 - Rs 9/56 und Rs 10/56 - äußerte, die einen gleichgelagerten Sachverhalt betrafen, als er die fehlenden Angaben über die Berechnungsgrundlage rügte und sagte: "Die Begründung nimmt nicht einmal auf entsprechende Beschlüsse, Feststellungen oder Zahlungsaufforderungen der Kasse Bezug" (RsprGH d Bd. IV S. 87 ff, 106).
195) Rs 36/64 - RsprGH Bd. XI S. 447 ff.

dem zu widersprechen: Die Hohe Behörde hatte die früher wiederholt erteilten bzw. verlängerten Genehmigungen über die Teilnahme der SOREMA (einer Vereinigung französischer Kohlegroßhändler) an der Oberrheinischen Kohleunion (OKU) gemäß Artikel 65 EGKSV widerrufen. Die SOREMA focht diese Widerrufsentscheidung an und rügte unter anderem, sie enthalte keine ausreichende Begründung dafür, daß ihre Beteiligung an der OKU überhaupt unter Artikel 65 § 1 EGKSV falle. Der Gerichtshof war dagegen der Auffassung, daß die Begründung, die insofern nur den Wortlaut des Vertrages wiederholte, "überdies im Lichte der Begründungen der gegenüber der OKU und insbesondere der Klägerin ergangenen früheren Entscheidungen zu sehen (sei), mit denen sie auf engste verknüpft ist", und meinte: "In ihrer Gesamtheit reichen diese Gründe aus ...". (196) Die stillschweigende Bezugnahme der Widerrufsentscheidung auf die vorangegangenen Genehmigungen wurde demnach für zulässig gehalten. Das ist jedoch durch die besonderen Umstände dieses Falles zu erklären, wie sich deutlich aus den Schlußanträgen des Generalsanwalts ROEMER ergibt, der bemerkte: (197) "Die Genehmigungsbedürftigkeit der Beteiligung der SOREMA an der OKU und damit die Frage, ob Artikel 65 § 1 überhaupt auf dieses Verhältnis anwendbar sei, war nämlich schon Gegenstand früherer Entscheidungen ... Sie wurden von der Klägerin nie angegriffen, obwohl dazu gerade

---

196) aaO. S. 461.
197) aaO. S. 463 ff (466).

von ihrem Standpunkt aus Anlaß bestanden hätte mit Rücksicht auf die Tatsache, daß die Teilnahme stets nur mit erheblichen Einschränkungen ... gestattet wurde". In Anbetracht dieser Besonderheiten erschien eine Aufhebung der Widerrufsentscheidung wegen einer in diesem Punkt mangelhaften Begründung als allzu formalistisch, obwohl man - und insofern stimmt das Urteil bedenklich - von der Hohen Behörde hätte verlangen können, daß sie sich in der Begründung zumindest ausdrücklich auf die Erwägungen der früheren Entscheidungsbegründungen beruft, um so zu offenbaren, daß sich an ihrer Beurteilung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nichts geändert hat. (198)

Mit einem Sachverhalt, der wesentliche Merkmale mit dem eben erörterten Fall gemeinsam hatte - das Aufeinanderfolgen verschiedener Entscheidungen, die sachlich miteinander eng verknüpft sind -

---

198) Zu Unrecht meinte Generalanwalt ROEMER, aaO. S. 466, die Klägerin hätte darlegen müssen, daß neue Verhältnisse aufgetreten wären, die diese Beurteilung hätten beeinflussen können. Dies ist keine Aufgabe des Betroffenen im Rahmen des formellen Begründungszwangs, der allein der handelnden Behörde obliegt und dem Betroffenen ermöglichen soll, sich über die Gründe zu unterrichten, die eine Maßnahme veranlaßt haben; d.h. auch darüber, ob die Behörde die - im übrigen sich ständig ändernden - wirtschaftlichen Gegebenheiten in gleicher Weise beurteilt wie bei früheren Entscheidungen oder nicht. Erst wenn dies geschehen ist, kann sich der Betroffene - bei der Erörterung der materiellen Rechtmäßigkeit der Entscheidung - dazu äußern, ob die Behörde gegebenenfalls veränderte Umstände zu Unrecht nicht berücksichtigt hat.

hatte sich der Gerichtshof in einem Vorabentscheidungsverfahren zu beschäftigen, (199) das die Gültigkeit einer Entscheidung der Kommission vom 24. 1. 1964 betraf. Mit ihr waren - gemäß der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. 4. 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide (200) und der Verordnung Nr. 89 der Kommission (201) - die für die Bestimmung der Abschöpfungssätze wesentlichen Frei-Grenze-Preise der exportierenden Mitgliedsstaaten festgesetzt worden. Sie war Teil einer Kette von Entscheidungen, die laufend die Höhe des Frei-Grenze-Preises bestimmten und deren erste am 21. 12. 1962 ergangen war. Sie enthielt keinerlei tatsächliche Begründung. Die von dem vorlegenden hessischen Finanzgericht gestellte Frage, ob die Begründung der Entscheidung ausreiche, wurde vom Gerichtshof so beantwortet: (202) "Die Entscheidung vom 24. Januar 1964 erscheint so, wie sie den Mitgliedsstaaten, an die sie gerichtet ist, zugestellt wurde, als Berichtigung der früheren Frei-Grenze-Preis-Entscheidungen. Sie verweist ausdrücklich auf die vom 21. Dezember 1962 datierende ursprüngliche Entscheidung und auf die folgenden Entscheidungen, durch welche die Preisfestsetzungen jener ersten berichtigt wurden ... Mit Rücksicht auf diese Aufeinanderfolge von Frei-Grenze-Preis-Entscheidungen durfte die umstrittene Entscheidung auf

---

199) Urteil vom 1.12.65 - Rs 16/65 (Fa. Schwarze/Einfuhr- und Vorratsstelle) - RsprGH d Bd. XI, S. 1151 ff.
200) ABl. 1962 S. 933.
201) ABl. 1962 S. 1899.
202) aaO. (Anm. 199) S. 1166.

die dauernd bestehenden allgemeinen Gründe Bezug nehmen, die in der ursprünglichen Entscheidung vom 21. Dezember 1962 angegeben sind. Diese Gründe sind also als in jene Entscheidung aufgenommen zu betrachten". (203) Infolgedessen untersuchte er anschließend, ob die Begründung der Entscheidung vom 21. 12. 1962 als ausreichend anzusehen war.

Aus alledem ist zu folgern, daß grundsätzlich - wie der Gerichtshof in dem ersten der geschilderten Urteile darlegte (204) - eine Bezugnahme auf frühere Maßnahmen unzulässig ist. Es ist aber den Gemeinschaftsexekutiven in besonderen Fällen zu gestatten, sich auf die Gründe vorangegangener Entscheidungen zu beziehen, wenn mehrere Entscheidungen zeitlich unmittelbar aufeinander folgen und sachlich miteinander eng verbunden sind. (205) Das ist z. B. bei der Berichtigung oder dem Widerruf früherer Maßnahmen der Fall. Entgegen der im Urteil vom 2. 6. 1965 (206) vertretenen Ansicht müssen die Exekutiven sich jedoch ausdrücklich auf die Entscheidungsbegründungen der vorangegangenen Maßnahmen beziehen. (207) Denn nur dann ist deutlich erkennbar, daß die Erwägungen, die die bisherigen Ent-

---

203) Ebenso der Generalanwalt GAND in seinen Schlußanträgen aaO. S. 1170 ff (1176).
204) Vom 16.12.63 - Rs 1/63 - RsprGH d Bd. IX S. 653 ff (678).
205) So ersichtlich auch IPSEN, S. 518 N. 25; vgl. jetzt auch das Urteil des Gerichtshofs vom 9.7.69 - Rs 1/69 - RsprGH d Bd. XV S. 277 ff. (285)
206) Rs 36/64 - RsprGH d Bd. XI S. 447 ff (461).
207) Das scheinen auch LE TALLEC und EHLERMANN vorauszusetzen, AWD 1966, S. 149 ff. (152/153).

scheidungen veranlaßt haben, - nach Ansicht der Gemeinschaftsbehörde - auch für die jetzige Maßnahme fortgelten sollen.

b) Weitere Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen ausdrücklichen Bezugnahme ist ferner, daß sich die Behörde auf die Begründung einer eigenen früheren Entscheidung beruft. Sie kann der Pflicht zur Begründung nicht dadurch enthoben sein, daß sie auf Vorschläge und Stellungnahmen beratender Gremien Bezug nimmt. (208) Das ergibt sich bereits unmittelbar aus dem Wortlaut der Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV, die neben der Begründung eine Bezugnahme auf die einzuholenden Stellungnahmen und Vorschläge verlangen. Es folgt weiter und vor allem daraus, daß die Betroffenen von den Gründen einer Maßnahme in Kenntnis zu setzen sind, ihnen jedoch in der Regel die Meinungen der beratenden Gremien unbekannt bleiben. Es entspricht auch der in der deutschen Rechtsprechung (109) und im französischen Recht (210) vertretenen Auffassung, während das italienische Recht offensicht-

---

208) Eine Bezugnahme auf Entscheidungen anderer Behörden der Gemeinschaften ist schon deshalb ausgeschlossen, weil die Zuständigkeitsregelung innerhalb der Gemeinschaften einen sachlichen Zusammenhang zwischen Entscheidungen verschiedener Behörden unmöglich macht; vgl. jedoch EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 4 zu Art. 190.

209) Vgl. OVG Berlin, Urteil vom 21.1.59 - VII B 1/58 - DVBl. 1959 S. 515 ff (517).

210) Siehe C.E., 6.5.49, Tromp. Rec. S. 202; 1.2. 52, Cunéo, RDP 1952 S. 809; Schlußanträge ODENT zu C.E., 5.4.46, Coulon, S. 1946. 3.21 ff (24); ODENT, S. 342; VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif", n. 129; DRAGO, D. 1956. J 392 ff (395). Die vom C.E., 5.4.46,

lich weiter gehen und solche (ausdrückliche) Bezugnahmen zulassen möchte. (211) Will sich eine Gemeinschaftsbehörde die Gründe eines beratenden Gremiums zu eigen machen, so muß sie diese, um dem Begründungszwang zu genügen, in der Begründung - als eigene Erwägungen - ausführen.

c) Diese Grundsätze gelten nur, wenn sich eine Behörde auf die Begründung von Entscheidungen, Stellungnahmen oder Vorschlägen beruft, die eine rechtliche Regelung oder andere rechtlich erhebliche Aussagen enthalten. Denn nur dann kann eine Begründung im Rechtssinne vorliegen, auf die man sich auch beziehen könnte. Nicht hierhier gehörden daher Mitteilungen und Auskünfte tatsächlicher Art, die sich als Folge der Ermittlungstätigkeit der Behörde im Tatsachenbereich darstellen. Verweist sie auf solches Tatsachenmaterial, so darf sie sich damit nicht der Pflicht entziehen, die der Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen in der Begründung wiederzugeben. Sie kann sich jedoch darauf beschränken, die sich aus ihren Ermittlungen ergebenden tatsächlichen Schlußfolgerungen anzugeben und sich wegen der weiteren Einzelheiten auf die eingeholten Auskünfte zu beziehen. Hat sie einzelne Tatsachen zu beurteilen und zu bewerten, so genügt es in der Regel auch,

---

Coulon, S. 1946.3.26, für den Bereich der politischen Säuberung ausgesprochene Ausnahme kann nur aufgrund des in Frankreich bestehenden Grundsatzes gerechtfertigt werden, daß der Betroffene keinen Anspruch darauf hat, die Gründe einer zu begründenden Entscheidung zu erfahren; siehe dazu oben S. 52 und 98, Anm. 6.

211) Vgl. VITTA, S. 417 mit Nachweisen; MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 14.

wenn sie das konkrete Ergebnis einer solchen Bewertung mitteilt, soweit dabei die Beziehung zum beurteilten Sachverhalt erkennbar bleibt.

Das zeigen drei Urteile des Gerichtshofs vom 1. 7. 1964, (212) die jeweils Stellungnahmen des Überleitungsausschusses im Rahmen der Überleitungsmaßnahmen, die durch das Inkrafttreten des Beamtenstatuts erforderlich wurden, zum Gegenstand hatten. Jede der drei Stellungnahmen war ungünstig ausgefallen, so daß die Anstellungsverträge der Betroffenen gekündigt wurden. Der Überleitungsausschuß hatte sich in jedem Fall in der Begründung auf den "Bericht über Befähigung, dienstliche Leistung und dienstliche Führung" sowie auf die eigeholten "erforderliche(n) Auskünfte" bezogen (213) und sodann die mangelnden Fähigkeiten oder Kenntnisse der Betroffenen in bestimmten Punkten festgestellt. Der Gerichtshof hielt die Begründung "durch die Bezugnahme auf die benutzten Auskünfte und auf die die Beurteilung tragenden sachlichen Gesichtspunkte" für ausreichend. (214) Mit dieser Formulierung hat er klargestellt, daß es sich hier nicht um eine "Bezugnahme" auf die Begründung einer anderen Maßnahme handelte, sondern nur um die Angabe des Materials der durchgeführten Ermittlungen. Die in diesen enthaltenen (weiteren) Einzelheiten sind für die formelle Begründung entbehrlich. Sie können zum Nachweis

---

212) Rs 26/63, 78/63 bzw. 80/63 - RsprGH d Bd. X S. 735 ff. bzw. 787 ff. bzw. 837 ff.
213) aaO. S. 745 bzw. 794/795 bzw. 868.
214) aaO. S. 765 bzw. 812; vgl. auch S. 868 für die Rs 80/63.

der materiellen Richtigkeit der mitgeteilten tatsächlichen Schlüsse dienen. So urteilte der Gerichtshof in einem ähnlich gelagerten Fall, es sei nicht zu beanstanden, daß ein Bericht "keine Einzelfragen behandelt und keine Einzeltatsachen erwähnt" und nur das Gesamtverhalten der Klägerin dargestellt hat.(215)

4) Dringlichkeitsmaßnahmen

a) Es erscheint unter Umständen möglich, daß verwaltungsmäßige Schwierigkeiten die Anforderungen an die Begründung einer Maßnahme begrenzen können. Dazu hat sich insbesondere Generalanwalt ROEMER in mehreren Schlußanträgen geäußert. Anläßlich der sogenannten Apfelsinen-Klage der Bundesrepublik führte er aus, (216) der Hinweis der Kommission auf die Vielzahl der eingereichten Anträge und die allgemeine Arbeitslast sei unerheblich, da sie damit sicherlich nicht geltend machen wollte, die Anträge nicht ordnungsgemäß bearbeiten zu können, andererseits aber die redaktionelle Bearbeitung, d. h. die Darstellung der Begründung, die Kommission nicht ungebührlich belasten könne. Er fuhr fort: "Denn es steht fest, daß dieser Teil ihrer Tätigkeit im Rahmen der gesamten, gewiß nicht leichten und umfangreichen materiellen Untersuchungen nur einen geringeren Aufwand erfordert." Zu den Rechtssachen 106 und 107/63 sagte

---

215) Urteil vom 5.12.63 - Rs 35/62 und 16/63 - RsprGH d Bd. IX S. 423 ff (444).
216) Urteil vom 15.7.63 - Rs 34/62 - RsprGH d Bd. IX S. 327 ff (337).

er, (217) "daß auch bei dringlichen Akten von bestimmten Werten ausgegangen werden muß und daß die Darlegung dieser Werte in der Begründung die Redaktion einer Entscheidung kaum aufhalten kann". (218)

Trotz dieser eindeutigen Stellungnahmen hat die Rechtsprechung des Gerichtshofs insoweit eine Auflockerung des Begründungszwangs angestrebt. (219) So folgte der Gerichtshof in der "Apfelsinenklage" nicht der Auffassung des Generalanwalts, der eine Aufhebung der angefochtenen Maßnahme wegen mangelnder Begründung beantragt hatte und wies die Klage ab, obwohl die Begründung keinerlei konkrete tatsächliche Angaben, sondern nur Feststellungen und Schlußfolgerungen allgemeiner Art enthalten hatte. (220) Im Vorabentscheidungsverfahren 16/65 über die Gültigkeit einer Frei-Grenze-Preis-Entscheidung (221) legte der Gerichtshof seine Auffassung zu diesem Fragenkreis genauer dar. Er stellte zunächst fest, daß die Kommission nach Artikel 8 und 9 ihrer Verordnung Nr. 89 zumindest einmal wöchentlich, am Freitag, die Frei-Grenze-Preise aufgrund von Angaben

---

217) Urteil des Gerichtshofs vom 20.5.65, RsprGH d Bd. XI S. 560 ff (568).
218) Ebenso in den Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 15.3.67 - Rs 8 - 11/66 - RsprGH d Bd. XIII S. 127 ff (147).
219) IPSEN, S. 518 N. 25, Anm. 43.
220) Urteil vom 15.7.63 - Rs 34/62 - RsprGH d Bd. IX S. 287 ff (314 ff).
221) Urteil vom 1. 12. 65, RsprGH d Bd. XI S. 1151 ff.

festsetzt, die ihr jeweils bis spätestens donnerstag, 15.00 Uhr von den exportierenden Mitgliedsstaaten übermittelt werden, und führte dann aus: (222) "Die Anforderungen, die an die Begründung einer derartigen Entscheidung zu stellen sind, müssen den tatsächlichen Möglichkeiten sowie den technischen und zeitlichen Bedingungen angepaßt werden, unter denen die Entscheidung ergeht. Eine spezifizierte Begründung der einzelnen Frei-Grenze-Preise ... würde bedeuten, daß für mehrere hundert festzusetzende Preise die von den exportierenden Mitgliedstaaten mitgeteilten oder von den Dienststellen der Kommission gesammelten Daten veröffentlicht und ausgewertet werden müßten." Er meinte schließlich, daß Vorbereitung und Abfassung einer solchen Begründung das System der Marktordnung zu Fall brächte und die Preisfestsetzung Gefahr liefe, bei ihrer Bekanntgabe schon teilweise überholt zu sein. Deswegen - so folgerte er (223) - "durfte die Kommission sich darauf beschränken, in allgemeiner Weise die wesentlichen Gesichtspunkte, auf denen die Tatsachenbewertung beruht, sowie das bei dieser Bewertung eingeschlagene Verfahren anzugeben; die Mitteilung der Tatsachen selbst war nicht erforderlich." Dieselbe Ansicht hatte Generalanwalt GAND in seinen Schlußanträgen vertreten. (224) Dieser Rechtsprechung kann sicher-

---

222) aaO. S. 1167.
223) aaO. S. 1168.
224) Er äußerte (aaO. S. 1170 ff, 1178): "Ganz allgemein ist, glaube ich, von der tatsächlichen Unmöglichkeit auszugehen, Entscheidungen dieser Art mit einer weitergehenden Begründung als der oben beschriebenen auszustatten. In Anbetracht dieser Sachlage ist die streitige Entscheidung in dieser Hinsicht als rechtmäßig anzusehen."

lich insofern zugestimmt werden, als sich der Umfang der Begründung nach den tatsächlichen Möglichkeiten der Verwaltung und den technischen und zeitlichen Bedingungen, unter denen eine Entscheidung ergeht, und damit nach den Anforderungen des einzelnen Verfahrens, richten muß. (225) Die Begründung einer Entscheidung hat jedoch lediglich die Gründe wiederzugeben, die ihr ohnehin zugrunde liegen müssen, soll sie nicht - wie Generalanwalt ROEMER ausführte (226) - wegen der fehlenden tatsächlichen oder rechtlichen Feststellungen materiell rechtswidrig sein. Deshalb kann durch solche Erfordernisse des Verfahrens nur die reine Darlegung dieser Gründe in einer Begründung betroffen sein. Es ist daher nicht zu billigen, wenn der Gerichtshof meinte, eine speziellere Begründung der Frei-Grenze-Preis-Entscheidung bedeutete auch, daß die einzelnen mitgeteilten und ermittelten Angaben "ausgewertet werden müßten". (227) Dieser Auswertung kann eine Behörde durch keine irgendwie gearteten Verfahrensschwierigkeiten enthoben werden. Sie ist Voraussetzung dafür, daß die Festsetzung der Frei-Grenze-Preise überhaupt - materiell - rechtmäßig ist.

Kann demnach lediglich die redaktionelle Abfassung der Begründung der Punkt sein, an dem sich besondere Anforderungen des Verfahrens auswirken

---

225) Ebenso QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 3 zu Art. 190.
226) Siehe oben Anm. 216 bis 218.
227) aaO. (Anm. 221) S. 1167.

können, so ist andererseits mit Generalanwalt ROEMER (228) davon auszugehen, daß diese Tätigkeit der Verwaltung in der Regel im Verhältnis zur materiellen Untersuchung nur noch einen geringen Aufwand erfordert. Lediglich in Ausnahmefällen, in denen - wie bei der Festsetzung der Frei-Grenze-Preise - Entscheidungen auf einem umfangreichen Zahlenmaterial beruhen und zum anderen innerhalb weniger Stunden ergehen müssen, kann selbst die redaktionelle Bearbeitung der Begründung den Erlaß der Entscheidung so verzögern, daß sie zumindest teilweise nicht mehr wirksam werden kann. Nur dann besteht die Gefahr, daß formelle Anforderungen die Regelungen der Verträge oder der zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften faktisch außer Kraft setzen. Allenfalls in derartigen Grenzfällen kann die Ansicht vertreten werden, die Mitteilung der tatsächlichen Grundlagen einer Entscheidung sei entbehrlich, wenn die wesentlichen Gesichtspunkte, auf denen die Bewertung der Tatsachen beruht, und das hierbei angewandte Verfahren angeführt würden.

b) Dringliche Maßnahmen, die keinen Aufschub dulden, sind im innerstaatlichen Bereich besonders auf dem Gebiete der polizeilichen Gefahrenabwehr notwendig. Im Recht der Gemeinschaften können sie - vom Gebiet der Preisregelungen abgesehen - eine Rolle im Disziplinarrecht für Beamte oder im Rahmen der Verwaltungsorganisation

---

228) Siehe oben Anm. 216 bis 218.

spielen. Auch hier darf das Erfordernis einer formellen Begründung nicht dazu führen, daß allgemein die Wirksamkeit solcher Maßnahmen in Frage gestellt wird. Das hat der Gerichtshof im Urteil vom 11.7.1968 ausgesprochen, (229) als er über die Begründung einer verwaltungsorganisatorischen Verfügung zu befinden hatte, mit der dem Kläger die Dienstaufsicht über eine ihm zugewiesene Abteilung vorläufig entzogen worden war. Die Verfügung enthielt lediglich pauschale Hinweise auf Beanstandungen über die Amtsführung des Klägers, ohne sie genauer zu bezeichnen. (230) Der Gerichtshof hielt die Begründung für ausreichend, da "die angegriffene Maßnahme als vorläufig und aufgrund dringender dienstlicher Erfordernisse getroffen anzusehen ist". (231) Allerdings hätte wohl die Dringlichkeit der Verfügung allein kaum dazu geführt, die ansich unzulängliche Begründung genügen zu lassen, da die Behörde sich immerhin zwei Wochen Zeit gelassen hatte, die zunächst mündlich getroffene Maßnahme dem Kläger schriftlich mitzuteilen und zu begründen. Entscheidend war in zumindest gleichem Maß, daß es sich lediglich um eine vorläufige Maßnahme handelte (232) und die endgültige Verfügung mit (dann genauerer) Begründung noch ausstand.

Auch bei derartigen Sachverhalten kann daher die

---

229) Rs 16/67 - RsprGH d Bd. XIV S. 435 ff.
230) aaO. S. 439.
231) aaO. S. 451.
232) aaO. S. 451.

Dringlichkeit eines Aktes es nur in Ausnahmesituationen erlauben, daß von der strengen Einhaltung der Formvorschriften des Begründungszwangs abgesehen wird.

5) Zusammenfassung

Das Bestreben, Formvorschriften unter dem Blickwinkel der ihnen aufgegebenen Gewähr eines materiell rechtmäßigen Verwaltungshandelns zu betrachten, einen übertriebenen Formalismus zu verhüten und die Tätigkeit der Verwaltungsorgane so zu gestalten, daß sie ihre Aufgaben erfüllen können, gestattet wesentliche Erleichterungen. Entscheidungen, die hinsichtlich des geregelten Sachverhalts oder der in ihnen enthaltenen Einzelbestimmungen komplex sind, bedürfen nur einer komplexen Begründung. Das gilt besonders für generelle Maßnahmen. Bei mehreren aufeinanderfolgenden und sachlich zusammenhängenden Entscheidungen kann sich die Gemeinschaftsbehörde auf die Begründung der früheren Maßnahmen in der Art beziehen, daß sie das ausdrücklich in der Begründung vermerkt. Das Ergebnis der Ermittlungen braucht nicht in allen Einzelheiten mitgeteilt zu werden. Es genügt vielmehr die Wiedergabe der gezogenen tatsächlichen Schlußfolgerungen unter Angabe der Beweismittel. In den seltenen Fällen, in denen die Darlegung der Gründe einer Entscheidung in deren Begründung ihren Erlaß so verzögern könnte, daß ihre Effektivität in Frage gestellt ist, kann sich die handelnde Behörde darauf beschränken, in allgemeiner Form die Grundsätze ihres Handelns in der Begründung mitzuteilen, ohne konkrete tatsächliche Angaben zu machen.

Aus diesen einzelnen Grundsätzen läßt sich außerdem allgemein schließen, daß eine Gemeinschaftsexekutive ihre Ausführungen in einer Entscheidungsbegründung stets so einfach halten kann, wie es möglich ist, ohne das Verständnis ihres Gedankenganges zu vermindern. Unter dieser Voraussetzung braucht eine Entscheidung, wie es der Gerichtshof im "Brennwein-Urteil" formulierte, (233) "nur die wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen darzulegen, auf denen sie beruht ...; dies kann durchaus in knapper Form geschehen solange Klarheit und Schlüssigkeit nicht beeinträchtigt werden". Demgemäß wies der Gerichtshof im Urteil vom 15. 7. 1964 (234) eine Rüge des klagenden Königreichs der Niederlande zurück, die Hohe Behörde habe die von ihr gemäß Artikel 65 EGKSV genehmigten Vereinbarungen über einen gemeinsamen Ruhrkohlenverkauf nicht in vollem Wortlaut in der Begründung veröffentlicht. Er bemerkte, (235) daß es für die Begründung der Genehmigungsentscheidungen ausreichte, "wenn sie, wie vorliegend geschehen, den wesentlichen Inhalt der genehmigten Vereinbarungen wiedergeben". (236) In einem weiteren Urteil (237) benutzte er die Formulierung, daß die von ihm für ausreichend erachtete Begründung "in gedrängter, aber ausreichender Form" die Gründe der angegriffenen

---

233) Urteil vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff (155).
234) Rs 66/63 - RsprGH d Bd. X S. 1147 ff.
235) aaO. S. 1173.
236) Ebenso Generalanwalt LAGRANGE in seinen Schlußanträgen aaO. 1187 ff (1192).
237) vom 11.2.71 - Rs 37/70 - RsprGH d Bd. XVII, S. 23 ff. (35/36) Satz 8; vgl. weiter Urteil vom 15.7.70 - Rs 41/69 - RsprGH d Bd. XVI, S. 661 ff. (693) Satz 78.

Entscheidung erkennen lasse. DAIG spricht zutreffend von "prägnant" formulierten Gesichtspunkten, die "sichere Ansatzpunkte" für die etwaige Nachprüfung des Akts geben. (238)

VI.

Ergebnis

Die eingangs dieses Abschnittes gestellte Frage, inwieweit sich die Gründe, auf denen eine Maßnahme beruht, und die Angaben in ihrer Begründung decken müssen, läßt sich danach so beantworten:

Zwar ist der Umfang der formellen Begründung von den Voraussetzungen der materiellen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung abhängig. Das kann aber nicht bedeuten, daß Gründe und Begründung in jedem Fall einander entsprechen müssen. Denn die Begründung soll die Entscheidung lediglich formell-rechtlich stützen. Auch wenn man grundsätzlich verlangen könnte, daß sämtliche Gründe, die die Exekutive erwogen hat, in der Begründung mitzuteilen sind, so muß das doch im Interesse einer raschen und wirksamen Verwaltungsarbeit eingeschränkt werden.

Im einzelnen gilt für die Begründung

1) individueller Maßnahmen:

Individuelle Entscheidungen und individuelle Em-

---

238) GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 d zu Art. 190.

pfehlungen des EGKS-Vertrages bzw. Richtlinien der Römischen Verträge müssen in ihrer Begründung in logischem, nicht notwendig schlüssigem Zusammenhang darlegen, auf welcher Rechtsgrundlage und welchen festgestellten tatsächlichen Verhältnissen die getroffene Regelung beruht und mit welchen Erwägungen die Rechtsnorm und die einzelnen in ihr enthaltenen Tatbestandsmerkmale auf die ermittelten Tatsachen angewandt und damit zueinander in Beziehung gesetzt wurden. Die Behörde muß den Gedankengang offenbaren, der zu der Entscheidung geführt hat. (239)

Sind die Gründe tatsächlicher und rechtlicher Art, auf denen eine Maßnahme beruhen kann, in ausschließlicher und bestimmter Form in der Rechtsgrundlage angeführt und ist die Behörde verpflichtet, eine bestimmte Entscheidung zu erlassen (gebundene Verwaltung), so vermögen die Betroffenen die Erwägungen, die einer Maßnahme zugrunde liegen können, unmittelbar aus der Rechtsnorm zu entnehmen. Andererseits ist der Gerichtshof in diesen Fällen in seiner Kontrolle als reiner Rechtskontrolle nicht beschränkt. Es ist daher eine Begründung ausreichend, die unter Angabe der Rechtsgrundlage den festgestellten Sachverhalt darlegt.

Der Schwerpunkt des Begründungszwangs liegt des-

---

239) Vgl. DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1c zu Art. 190 und auch das Urteil des Gerichtshofs vom 15.7.70 - Rs 41/69 - RsprGH d Bd. XVI, S. 661 ff. (694) Satz 86.

halb bei der sogenannten Ermessenstätigkeit der Gemeinschaftsbehörden. (240) Hier muß die Verwaltung nicht nur die rechtliche Grundlage und die festgestellten Tatsachen angeben, sondern auch abwägend, beurteilend und wertend ihr Ermessen ausüben, was allein ihr zusteht. Solche Erwägungen können umso umfangreicher sein, je zahlreicher die gemäß der Rechtsgrundlage zu berücksichtigenden Umstände und Interessen sind, wie der für Genehmigungsentscheidungen und Artikel 65 § 2 EGKSV oder 85 Abs. 3 EWGV zu fordernde Begründungsumfang gezeigt hat. Daraus folgt zum anderen, daß Ermessensentscheidungen, die kein Abwägen erfordern, weil sie ausschließlich in einem, meist dem öffentlichen Interesse ergehen, keiner besonderen Begründung in dieser Hinsicht bedürfen. Das Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen fordert im übrigen, daß Maßnahmen, die in ihre Rechtsstellung in besonderem Maß eingreifen, wie der Widerruf einer begünstigenden Entscheidung, vollstreckbare Entscheidungen oder allgemein solche, die als Ausnahme von der Regel zu gelten haben, diesem Umstand durch eine Begründung Rechnung tragen, die den in derartigen Fällen schon aus materiell-rechtlichen Gründen besonders

---

240) Ermessensentscheidungen nehmen im übrigen den größten Teil der Tätigkeit der Gemeinschaftsbehörden in Anspruch, was durch die Art dieser Tätigkeit als Wirtschaftsverwaltung bedingt ist. Vgl. dazu STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 102: "Eine Normierung wirtschaftlicher Verwaltungsmaßnahmen kann durch die Setzung von Zielen erfolgen. Die Festlegung von Tatbeständen und Rechtsfolgen ist dagegen nur in beschränktem Umfang möglich. Sie ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ten auch nur begrenzt wünschenswert."

sorgfältigen Abwägungen auch formell Rechnung trägt. Die Gemeinschaftsexekutiven müssen dabei aber stets lediglich die Gründe anführen, die sie selbst als für die getroffene Regelung wesentlich betrachten, und sich demgemäß in der Begründung weder mit Einwänden der Betroffenen, noch mit abweichenden Meinungen der beratenden Gremien auseinandersetzen.

Einschränkungen des Begründungsumfanges folgen aus dem Bestreben, den Arbeitsablauf der Verwaltung nicht durch einen überspitzten Formalismus zu hemmen. Daher kann eine Gemeinschaftsexekutive ihre Darlegungen immer so einfach halten, wie dies unter Beachtung der vorstehenden Grundsätze möglich ist. Insbesondere können Begründungen komplexer Maßnahmen ebenfalls komplexer Natur sein und können sich ausdrücklich auf vorangegangene begründete Maßnahmen beziehen, die mit ihr sachlich eng verknüpft sind. In seltenen Ausnahmefällen kann die Begründung einer Dringlichkeitsentscheidung außerdem auf allgemeine Feststellungen begrenzt werden, wenn die Darlegung der Begründung den Erlaß der Entscheidung so sehr verzögerte, daß sie nicht mehr wirksam werden könnte.

2) Allgemeine Maßnahmen

Für die - notwendigerweise allgemeine - Begründung allgemeiner Entscheidungen, Verordnungen oder allgemeiner Empfehlungen des EGKS-Vertrages gelten demgegenüber Besonderheiten insofern, als es ihre legislative Natur gestattet, tatsächliche und rechtliche Gründe auf denen sie beruhen, ihrem normativen Teil zu entnehmen. Das trifft regel-

mäßig für die tatsächlichen Verhältnisse zu, die einer solchen Maßnahme zugrunde liegen und die sie regeln will. Es gilt grundsätzlich auch von den abwägenden und bewertenden Erwägungen, die Tatsachen und Rechtsgrundlage aufeinander beziehen. In dem Maße aber, in dem das nicht der Fall sein kann, bedarf auch eine allgemeine Maßnahme einer besonderen Begründung. Im wesentlichen dient ihre Begründung der Ergänzung ihres normativen Teils.

3) Unzulänglich ist demnach die Begründung einer Maßnahme, die keine Rechtsgrundlage angibt, keine konkreten Tatsachen enthält (241) oder nur den Wortlaut der Rechtsgrundlage mit anderen allgemeinen Begriffen wiedergibt. (242) Fehlerhaft ist auch die Begründung, die nicht erkennen läßt, ob, wie und mit welchen Erwägungen Tatsachen und Tatbestandsmerkmale der Rechtsnorm einander zugeordnet wurden. (243) Der Gedankengang der Exekutive darf auch nicht zweideutig oder unlogisch, d. h. in sich widersprüchlich, (244) wiedergegeben sein.

---

241) Siehe dazu aus der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs die Urteile vom 5.5.66 - Rs 18 und 35/65 - RsprGH d Bd. XII S. 153 ff (175): "lakonische und unbestimmte Begründung"; und vom 30.6.66 - Rs 2/65 - RsprGH d Bd. XII S. 559 ff (571/572).

242) Siehe das "Brennwein-Urteil" vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff (155/156).

243) Siehe z. B. das Urteil "Nold" vom 20.3.59 - Rs 18/57-RsprGH d Bd. V S. 89 ff (115).

244) So ausdrücklich QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 4 zu Art. 190; vgl. z. B. das "Brennwein-Urteil" vom 4.7.63 (Anm. 242) S. 156.

Unterläßt es eine Gemeinschaftsexekutive - absichtlich oder ungewollt - eine Erwägung anzugeben, die dem Akt maßgebend zugrunde liegt, so kann die Begründung dennoch ausreichend sein, wenn die gesamten übrigen angegebenen Gründe eindeutig ergeben, daß der nicht ausdrücklich angeführte Grund dennoch erwogen worden ist. Der Gerichtshof stellte in einem derartigen Fall im Urteil über die "Apfelsinen-Klage" der Bundesrepublik fest, (245) daß dem Schweigen der Kommission in der Begründung der angefochtenen Entscheidung über einige Voraussetzungen des Artikels 29 EWGV zu entnehmen sei, "daß sie die unerwähnt gebliebenen Gesichtspunkte und Ziele für nicht anwendbar gehalten hat", und wies demgemäß die Rüge des Begründungsmangels zurück. (246) Das gleiche gilt, wenn in einer Begründung eine notorische Tatsache nicht mitgeteilt wurde, wie der Gerichtshof in der Rechtssache 14/61 (247) bemerkte, als er die Begründung einer Entscheidung für ausreichend hielt, die eine begünstigende Maßnahme rückwirkend aufhob, obwohl die Begründung nichts über die damit verbundenen, für die Klägerin nachteiligen Auswirkungen sagte. Im Urteil heißt es hierzu, es ergäbe sich aus dem Gesamtzusammenhange der angefochtenen Entscheidung, "daß nach Ansicht der Hohen Behörde die offenkundig guten wirtschaftlichen Verhältnisse der

---

245) Rs 34/62 - Urteil vom 15.7.63 - RsprGH d Bd. IX S. 287 ff (314/315).
246) Ebenso Generalanwalt ROEMER in den Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 21.3.55 - Rs 6/54 - RsprGH d Bd. I S. 241 ff (271/272).
247) Urteil vom 12.7.62, RsprGH d Bd. VIII S. 511 ff.

Klägerin das Gewicht dieser Auswirkungen im Rahmen der Interessenabwägung verhältnismäßig gering erscheinen ließen". (248)

Es handelt sich in diesen Fällen - wie Gaudenzi schrieb (249) - um ein "implied reasoning". Es ergibt sich hier aus der Gesamtheit der Begründung, daß das handelnde Exekutivorgan stillschweigend zu einzelnen tatsächlichen oder rechtlichen Erwägungen in einem bestimmten Sinne Stellung bezogen hat. Folgt das eindeutig aus der übrigen Begründung, so sind die weggelassenen Gründe als mitgeteilt zu betrachten. Die Begründung ist dann ordnungsgemäß. Eine solche Auslegung muß den genannten Schluß jedoch zweifelsfrei zulassen. Denn das Schweigen der Exekutive über einen derartigen Punkt kann auch bedeuten, daß sie ihn - zu Unrecht - für unmaßgeblich gehalten hat, (250) was die Begründung mangelhaft werden ließe.

---

248) aaO. S. 553.
249) C.M. L. Rev. 1 (1964) S. 406 ff (426).
250) Siehe zu diesen Bedenken GAUDENZI, C.M.L. Rev. 1 (1964) S. 406 ff (426/427).

4. Kapitel

Die Rechtsfolgen einer fehlenden oder mangelhaften Begründung

I.

Fehlende Begründung

1) Vorbemerkung

Erläßt eine Gemeinschaftsexekutive eine individuelle oder allgemeine Entscheidung ohne jegliche Begründung, so verstößt sie gegen die ihr auferlegte formelle Begründungspflicht. Da die Bestimmungen hierüber wesentliche Formvorschriften sind, wäre ein solcher Verstoß nach den Artikeln 33 EGKSV, 173 EWGV, 146 EAGV unter dem Klagegrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften geltend zu machen und vom Gerichtshof nachzuprüfen, nicht aber unter dem der Vertragsverletzung, auch wenn er zugleich eine "Verletzung des Vertrages" darstellt. (1) Es ist indessen zunächst die Frage zu beantworten, ob es der in diesen Artikeln vorgeschriebenen Klage bedarf, um sich auf die Rechtswidrigkeit eines nicht begründeten Akts berufen zu können, oder ob das Fehlen einer Begründung zu seiner Nichtigkeit führt, so daß eine Anfechtungsklage unzulässig wäre.

---

1) Vgl. QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 4 zu Art. 190; IPSEN, S. 519 N. 25; BEBR, Prozeßmaximen, S. 89.

2) Nichtigkeit als mögliche Rechtsfolge

Der Gerichtshof entschied mit seinem Urteil vom 10. 12. 1957 über eine Klage, die ein Unternehmen gegen eine nicht begründete ungünstige Stellungnahme der Hohen Behörde gemäß Artikel 54 Abs. 4 EGKSV über ein Investitionsvorhaben erhoben hatte. (2) Er führte aus: (3) "Die Begründung einer Stellungnahme (ist) nicht nur in den Artikeln 5, 15 und 54 Abs. 4 des Vertrages vorgeschrieben, sondern sie stellt auch ein wesentliches, notwendiges Tatbestandsmerkmal eines solchen Verwaltungsaktes dar, und zwar derart, daß beim Fehlen der Begründung der Verwaltungsakt als nicht existent zu betrachten ist." Er wies daher die Klage als "gegenstandslos und infolgedessen unzulässig" ab. (4)

Aus dieser Entscheidung wurde verschiedentlich gefolgert, der Gerichtshof erachte jede Maßnahme einer Gemeinschaftsbehörde für nichtig, der jegliche Begründung fehlt. (5) Das Urteil des Gerichtshofs betrifft jedoch einen Einzelfall, der nicht verallgemeinert werden kann: Die Stellungnahme des Artikels 54 Abs. 4 EGKSV ist unverbindlich und beinhaltet lediglich Ratschläge, die von der Kommission aufgrund ihrer wirtschaft-

---

2) Rs 1/57 und 14/57 - RsprGH d Bd. III S. 213 ff.
3) aaO. S. 233.
4) Ebenso Generalanwalt LAGRANGE in seinen Schlußanträgen, aaO. S. 239 ff (243).
Der Gerichtshof hätte die Klage auch deshalb für unzulässig erklären können, weil eine Stellungnahme i. S. des Art. 54 Abs. 4 EGKS keinen anfechtbaren Verwaltungsakt darstellt (siehe das Urteil aaO. S. 234 ff); logisch richtig prüfte er jedoch zunächst, ob überhaupt eine Stellungnahme vorlag.
5) Siehe GAUDENZI, C.M.L. Rev. 1 (1964) S. 406 ff.

lichen Übersicht und ihrer wirtschaftspolitischen Pläne erteilt werden. (6) Sie "regelt" keinen Einzelfall und enthält demgemäß keine Verfügung. Ihr Ziel ist allein, das investierende Unternehmen von der Ansicht der Kommission zu überzeugen, daß die beabsichtigte Investition sich auf den Markt ungünstig auswirken wird. Diese Funktion kann eine Stellungnahme aber nur erfüllen, wenn sie die der Ansicht der Kommission zugrunde liegenden Erwägungen als Begründung anführt. Ohne Begründung ist sie inhaltlos. Dementsprechend hat der Gerichtshof in dem zitierten Urteil die angegriffene Stellungnahme nicht nur wegen eines Verstoßes gegen die Artikel 15 Abs. 1 und 54 Abs. 4 EGKSV, sondern auch und vor allem deswegen für "nicht existent" gehalten, weil die Begründung "ein wesentliches, notwendiges Tatbestandsmerkmal eines solchen Verwaltungsakts" darstellt. (7) Damit kann aus diesem Urteil nicht auf die Nichtigkeit jeder unbegründeten Maßnahme geschlossen werden. (8) Es ergibt sich sogar aus den Ausführungen des Gerichtshofs, daß er offensichtlich die Verletzung der Begründungspflicht allein nicht für ausreichend hält, um einen unbegründeten Akt als nichtig anzusehen. Bestätigt wird das durch sein Urteil vom 15. 3. 1967, (9)

(422, Anm. 55); zweifelnd BEBR, S. 85/86 und wohl auch LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff (153).

6) Siehe die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs aaO. S. 245.

7) aaO. S. 233.

8) Ebenso Generalanwalt ROEMER in seinen Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 15.3.67 - Rs 8 bis 11/66 - RsprGH d Bd. XIII, S. 127 ff (145).

9) Rs 8 bis 11/66 - RsprGH d Bd. XIII S. 99 ff.

mit dem er eine Entscheidung der Kommission "wegen fehlender Begründung" aufhob und damit deren nichtigen Charakter verneinte. (10) Demgegenüber vertreten QUADRI-MONACO-TRABUCCHI die Auffassung, (11) das Fehlen der Begründung bedeute, daß der betreffende Akt nichtig sei.

Die deutsche Rechtsprechung und Literatur geht entsprechend den allgemeinen Lehren über die Nichtigkeit von Verwaltungsakten davon aus, daß nur grobe Verstöße gegen zwingende Formvorschiften zur Nichtigkeit des Akts führen, (12) oder - wie es FORSTHOFF ausdrückt -, (13) daß die Verfehlung der vorgeschriebenen "Formtype", wie Schriftlichkeit, Zustellung, den Verwaltungsakt nichtig macht. Andererseits besteht Einigkeit darüber, daß die fehlende Begründung keine derartige grobe Formverletzung, sondern nur einen Fehler innerhalb der vorgeschriebenen Formtypen darstellt, und den Akt somit nur anfechtbar werden läßt. (14) Im französischen Verwaltungsrecht herrscht eine noch größere Zurückhaltung, einen Verwaltungsakt als nichtig zu bezeichnen, als im deutschen Recht. (15) Das gilt insbesondere

---

10) aaO. S. 125.
11) Anm. 4 zu Art. 190. Sie treten allerdings dafür ein, daß die Klage gegen einen solchen Akt (trotz dessen Nichtigkeit) zulässig sein sollte.
12) Vgl. EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 8, Anhang zu § 42 mit zahlreichen Nachweisen.
13) S. 230.
14) Siehe z. B. das Urteil des VGH Freiburg vom 5.12.55 - 31/55 - NJW 57 S. 36 und das des OVG Lüneburg vom 19.4.56 - V OVG A 163/54 - ZBR 1956 S. 220; vgl. ferner EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 8, Anhang zu § 42 mit weiteren Nachweisen; KLINGER VwGO, Anm. F II, e zu § 42; FORSTHOFF, S. 230 und 242; ULE, Die Lehre vom Verwaltungsakt, S. 279.
15) Vgl. LANZ, S. 102/103.

für die Rechtsprechung des Conseil d'Etat, der - im Gegensatz zu den Zivilgerichten und dem Tribunal des Conflits - eine "inexistence" wegen grober Rechtswidrigkeit ablehnt und nur bei einer "usurpation des fonction administratives" durch Nichtbeamte oder, wenn ein Akt aus tatsächlichen Gründen nicht zustande gekommen ist, von Nichtigkeit spricht. (16) Demgemäß leugnet der Conseil d'Etat eine Nichtigkeit wegen der Verletzung von Formvorschriften (17) und betrachtet eine entgegen zwingenden gesetzlichen Bestimmungen unterlassene Begründung lediglich als wesentlichen Formfehler, der zur Annullierung des Aktes führt. (18) Ähnlich sind die Auffassungen im italienischen Recht. Wie der Entwurf eines allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1963 zeigt, ist ein Verwaltungsakt vor allem nichtig, wenn er von einer Privatperson oder von einer Behörde erlassen wurde, die Akte dieser Art generell nicht setzen darf. (19) Danach kann das Fehlen der vorgeschriebenen Begründung nicht zur Nichtigkeit führen. (20) In Belgien hat der Conseil d'Etat wie sein französisches Vorbild die

---

16) Siehe dazu AUBY, S. 218 ff, insbesondere S. 269 ff.
17) AUBY, S. 208 ff, 212; LANZ, S. 130.
18) Siehe C.E. 16.11.34, Société générale et unique des ciments de la Porte de France, Rec. S. 1064/1065; 6.5.49, Tromp, Rec. 202; 9.11.51, Basset, RDP 1952 S. 809.
19) Vgl. Art. 42, abgedr. bei ULE Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes S. 176 ff., 189; BECKER, Verwaltungsverfahren, S. 102.
20) Vgl. MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 17.

Nichtigkeit als Folge der fehlenden Begründung abgelehnt. (21)

Die geschilderte Zurückhaltung ist berechtigt, da die Nichtigkeit eines Aktes grundsätzlich zu jeder Zeit und vor jedem Gericht geltend gemacht werden und keine formelle Rechtskraft eintreten kann. Die Bedenken, die aus der damit verbundenen Beeinträchtigung folgen, (22) gelten in gleicher Weise für das Recht der Europäischen Gemeinschaften. Auch hier muß die Nichtigkeit auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben, zumal das in den Artikeln 33 EGKSV, 173 EWGV und 146 EAGV verankerte Entscheidungsmonopol des Gerichtshofs, (23) das einer einheitlichen Rechtsprechung über das Gemeinschaftsrecht dienen soll, bei nichtigen Akten aufgehoben ist. (24) Von dem besonderen Fall abgesehen, daß eine Maßnahme, die wie eine Stellungnahme nach dem EGKS-Vertrag ohne Begründung nichts auszusagen vermag, nichtig ist, wenn sie nicht begründet wurde, ist daher festzustellen: entsprechend den in den Mitgliedstaaten bestehenden Grundsätzen kann auch im Recht der Gemeinschaften eine fehlende Begründung - wie es der Gerichtshof in

---

21) Vgl. BUCH bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 100.
22) Vgl. LANZ, S. 98; EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 1, 2 im Anhang zu § 42.
23) Siehe die Art. 183 EWGV, 155 EAGV.
24) Das Vorabentscheidungsverfahren der Art. 41 EGKSV, 177 EWGV, 150 EAGV kann im Bereich der Römischen Verträge hieran wenig ändern, da nur letztinstanzliche innerstaatliche Gerichte zur Vorlage an den Gerichtshof verpflichtet sind.

seinem Urteil vom 10. 12. 1957 (25) angedeutet und am 15.3.1967 (26) bestätigt hat - nicht die Nichtigkeit des betroffenen Aktes zur Folge haben. (27)

3) Aufhebbarkeit als Folge der fehlenden Begründung

Da im französischen Recht eine gesetzliche Bestimmung, die eine Begründung fordert, als wesentliche Formvorschrift zu betrachten ist, hat ein Verstoß gegen sie grundsätzlich die Annullierung der betroffenen Entscheidung zur Folge, wenn sie vor dem Conseil d'Etat im Wege des "recours pour excès de pouvoir" angefochten wird. Das ist die unumstrittene Auffassung in Rechtsprechung (28) und Schrifttum. (29) Dagegen sind die Meinungen

---

25) Rs 1/57 und 14/57 - RsprGH d Bd. III, S. 213 ff. (233).
26) Urteil vom 15.3.67 - Rs 8 bis 11/66 - RsprGH d Bd. XIII S. 99 ff (125).
27) So ersichtlich auch DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 b zu Art. 190; IPSEN, S. 519 N. 25. Unbegründete Maßnahmen ergehen in der Praxis allenfalls, wenn eine Gemeinschaftsbehörde keine Entscheidung treffen wollte, ihre Äußerung aber gemäß den vom Gerichtshof entwickelten Grundsätzen dennoch als Entscheidung anzusehen ist, wie das bei den beiden zitierten Urteilen (Anm. 25 und 26) der Fall war; vgl. dazu QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 7 zu Art. 173 und Anm. 4 zu Art. 190; DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 d zu Art. 190.
28) Vgl. z.B. C.E., 16.11.34, Société générale et unique des ciments de la Porte de France, Rec. S. 1064/1065; 6.5.49, Tromp, Rec. S. 202; 9.11.51, Basset, RDP 1952 S. 809.
29) Siehe vor allem DE LAUBADERE, Traité, S. 387; ODENT, S. 342; VIRALLY, Encyclopédie Dalloz, "acte administratif" S. 17/18; VIRALLY, Anm. zu C.E., 10.7.54, Fédération des conseils de parents, D. 1955.J.332; BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (374).

im deutschen Verwaltungsrecht geteilt. Zurückzuführen ist das darauf, daß die formelle Natur der gesetzlich normierten Begründungspflicht - wie festgestellt (30) - erst in jüngerer Zeit anerkannt worden ist. So wurde im Anschluß an die Rechtsprechung des Preußischen OVG (31) zum Teil die Auffassung vertreten, eine fehlende Begründung verhindere, daß die Klagefrist zu laufen beginne, (32) oder es wurde auch jede für den Bestand des Akts nachteilige Rechtsfolge geleugnet. (33) Der überwiegende Teil des neueren Schrifttums (34) und Urteile der Instanzgerichte (35)

---

30) Siehe oben S. 37 ff.

31) Vgl. z.B. PrOVG, Urteil vom 24.2.38 - III.C. 22/38 - PrOVGE Bd. 101 S. 258/259.

32) OVG Berlin, Urteil vom 10.11.54 - OVG I B 52/54 - JZ 1955 S. 555 f; BVerwG, Beschluß vom 10.1.59 - VII C 140/57 - DVBl. 1959 S. 260. Ablehnend: OVG Koblenz, Urteil vom 29.3.58 - 2 C 9/58 - DVBl. 1958 S. 835 ff.

33) JELLINEK, Verwaltungsrecht, S. 270; kennzeichnend für die Unsicherheit über die zu befürwortende Rechtsfolge ist die Kommentierung bei EYERMANN-FRÖHLER zur VwGO: während in Anm. 8 zu § 73 gesagt wird, die fehlende Begründung eines Widerspruchsbescheids reiche allein zur Aufhebung nicht aus, wird in Anm. 19 zu § 113 bemerkt, die Unterlassung der zwingend vorgeschriebenen Begründung bewirke die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts (ähnlich auch in Anm. 8 i.V.m. Anm. 20, Anhang zu § 42).

34) FORSTHOFF, S. 230, 242; KLINGER, VwGO, Anm. F II, e zu § 42; REDEKER-VON OERTZEN, Anm. 75 zu § 42; ULE, Die Lehre vom Verwaltungsakt, S. 279; FRIESE, DöV 1954 S. 168 ff (170); MAASSEN, NJW 1955 S. 1263 ff; ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff; MENGER, Anmerkung zum Urteil des OVG Berlin vom 10.11.54, JZ 1955 S. 556 f (556).

35) OVG Lüneburg, Urteil vom 10.4.56 - V OVG A 163/54 - ZBR 1956 S. 220; VG Karlsruhe, Urteil vom 17.8.48 - 199/47/A - DöV 1949 S. 440; VG Frankfurt, Beschluß vom 5.12.60 - II/2 1139/60 - NJW 1961 S. 845; offensichtlich auch VGH Freiburg, Urteil vom 5.12.55 - 31/55 - NJW 1957 S. 36 und LVG Köln, Urteil vom 25.2.58 - 7 K 134/57 - ZBR 1958 S. 207 ff (208).

haben sich jedoch für die Anfechtbarkeit eines Verwaltungsakts wegen Formmangels ausgesprochen, wenn dessen vorgeschriebene Begründung unterlassen wurde. Auch das italieniche und belgische Recht vertreten diesen Standpunkt. (36)

Auf der Grundlage dieser Auffassungen ist der Gerichtshof in seinem Urteil vom 15.3.1967 (37) mit Zustimmung des Generalanwalts (38) zu dem Ergebnis gekommen, daß bei fehlender Begründung der betroffene Gemeinschaftsakt wegen formeller Rechtswidrigkeit aufzuheben ist. Das ist auch für das Recht der Europäischen Gemeinschaften die notwendige Folge dessen, daß die Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV und 162 EAGV als wesentliche Formvorschriften zu verstehen sind, da ihre Einhaltung im Interesse der materiellen Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme geboten ist. (39) Sie sind nicht nur Ordnungsbestimmungen, sondern zwingende Normen, deren Beachtung Voraussetzung der formellen Rechtmäßigkeit eines Aktes ist, (40) weshalb der Gerichtshof ihre Verletzung auch von Amts wegen nachprüft. (41) Eine fehlende

---

36) VITTA, S. 413 ff., 415/416; MORTATI, Giur. ital. 1943, Teil III, Sp. 17; BUCH bei ULE, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, S. 100.
37) Rs 8 bis 11/66 - RsprGH d Bd. XIII S. 99 ff (125).
38) Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER, aaO. S. 127 ff (147).
39) Vgl. für das französische Recht die oben in Anm. 29 zitierten Autoren und insbesondere BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (386).
40) Siehe für das deutsche Recht besonders FORSTHOFF, S. 230.
41) In ständiger Rechtsprechung seit dem "Nold"-Urteil vom 20.3.59 - Rs 18/57 - RsprGH d Bd. V S. 89 ff (114); aA. noch im Urteil vom 21.12.54 - Rs 2/54 - RsprGH d Bd. I S. 79 ff (108).

Begründung läßt zwar einen Akt der Gemeinschaftsexekutiven nicht von Anfang an nichtig sein, doch ist dieser Formfehler so schwerwiegend, daß der Akt, sobald er im Wege der Klage vor dem Gerichtshof angefochten wird, grundsätzlich aufgehoben werden muß. (42)

II.

Mangelhafte Begründung

1) Die Fälle der mangelhaften Begründung

Eine Begründung ist immer dann unzureichend, wenn sie dem Zweck des Begründungszwangs nicht gerecht werden kann, wenn sie dem von ihm geforderten Inhalt und Umfang, wie er oben festgestellt wurde, nicht entspricht, sei es, weil keine Rechtsgrundlage angegeben oder nicht die konkreten Tatsachen, sondern nur allgemeine Begriffe angeführt wurden, sei es weil sie nicht die Art und Weise der Zuordnung von Tatsachen und Tatbestandsmerkmalen der Rechtsnormen erkennen läßt, oder weil sie zweideutig, unlogisch oder widersprüchlich ist. (43) Um einen solchen Mangel feststellen zu können, muß die Begründung jedoch in ihrer Gesamtheit betrachtet werden.

---

42) Vgl. DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 b zu Art. 190; STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 124/125.

43) Siehe QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 4 zu Art. 190 und die Hinweise auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs oben S. 191 Anm. 241 bis 244.

Oftmals wird eine Gemeinschaftsexekutive, um sicher zu gehen, daß ihre Begründung den geschilderten Anforderungen genügt, Gründe erwähnen, die das notwendige Ausmaß der Begründung übersteigen. (44) Es erhebt sich dann die Frage, ob die Mangelhaftigkeit solcher an sich überflüssiger Gründe, weil sie z. B. zu allgemein gehalten, zweideutig oder widersprüchlich sind, die gesamte Begründung fehlerhaft machen kann. Das Urteil des Gerichtshofs vom 18. 5. 1962 verneinte das, als es die Rüge der Unzulänglichkeit der Begründung mit der Feststellung zurückwies: (45) "Alle anderen Gründe, einschließlich der von der Klägerin für widersprüchlich und unzulänglich gehaltenen, sind nicht als tragend anzusehen und können deshalb auch nicht die Aufhebung der Entscheidung rechtfertigen". Diese Bemerkung des Gerichtshofs knüpft offensichtlich an die im französischen Recht übliche Unterscheidung an zwischen "motifs déterminants" und "motifs surabondants". Sie bedeutet, daß eine auf mehrere Gründe gestützte Entscheidung, von denen einer unzutreffend ist, dann nicht aufzuheben ist, wenn die Verwaltung, hätte sie diesen Grund nicht berücksichtigt, voraussichtlich dieselbe Entscheidung getroffen hätte. (46) Eine Untersuchung, ob ein Grund in diesem Sinne überflüssig ist, setzt jedoch eine materielle

---

44) Siehe GAUDENZI, C.M.L. Rev. 1 (1964) S. 406 ff (424).
45) Rs 13/60 - RsprGH d Bd. VIII S. 177 ff (235/236).
46) Vgl. C.E., 29.10.54, Rougier, RDP 1955 S. 188; WALINE, S. 410; LANZ, S. 137/138.

Nachprüfung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung voraus. Dementsprechend ist die genannte Unterscheidung im französischen Recht auch nur bedeutsam, wenn die Frage beantwortet werden soll, ob eine Entscheidung wegen der materiellen Rechtswidrigkeit einer ihrer Gründe aufgehoben werden soll. (47) Die ausschließlich formelle Rechtmäßigkeit der Begründung kann daher nicht davon abhängen, ob einer der in ihr erwähnten Gründe für den Erlaß der Entscheidung materiell bestimmend war oder nicht. Der zitierten Ansicht des Gerichtshofs kann daher insoweit nicht beigepflichtet werden, als sie der "tragenden" Natur eines mitgeteilten Grundes im Rahmen des formellen Begründungszwangs Bedeutung beimißt. (48) Es ist jedoch möglich, daß (materiell-rechtlich) überflüssige Gründe die gesamte Begründung unzulänglich machen. Sie kann erst durch sie widersprüchlich und unverständlich werden. Im Rahmen der formellen Prüfung, ob eine Entscheidung zureichend begründet ist, ist daher stets unabhängig davon, welche einzelnen Erwägungen letztlich überflüssig sein könnten, die Begründung daraufhin zu betrachten, ob sie in ihrer Gesamtheit den

---

47) Vgl. C.E., 29.10.54, Rougier, RDP 1955 S. 188; WALINE, S. 410; LANZ, S. 137/138.

48) Bemerkenswert ist, daß der Gerichtshof in diesem Urteil zu der geschilderten Feststellung erst gelangte, nachdem er die angefochtene Entscheidung auf ihre materielle Rechtmäßigkeit untersucht und sie für rechtmäßig befunden hatte (aaO. S. 211 ff).

geschilderten Anforderungen genügt. (49)

2) Die Rechtsfolge einer mangelhaften Begründung

a) Eine unzureichende Begründung erlaubt es weder dem Gerichtshof noch den Betroffenen, sich über die Gründe und den Gedankengang der handelnden Gemeinschaftsexekutive, die den Akt erlassen hat, zu unterrichten, und vereitelt somit den vom Begründungszwang erstrebten Zweck. Sie wäre nur die Fiktion einer Begründung. (50) Sie hat dieselben Auswirkungen, wie eine fehlende Begründung. Eine mangelhafte Begründung ist deshalb, wie der Gerichtshof im "Nold"-Urteil ausführte, (51) "einer fehlenden Begründung gleichzustellen". Da der Begründungszwang "nicht ledig-

---

49) Daß die formelle Rechtmäßigkeit einer Begründung unabhängig davon zu untersuchen ist, ob eine einzelne, in ihr mitgeteilte Erwägung gegegebenenfalls überflüssig ist, hat der Gerichtshof mittelbar in seinem Urteil über die "Apfelsinen"-Klage der Bundesrepublik vom 15.7.1963 ausgesprochen (Rs 34/62 - RsprGH d Bd. IX S. 287 ff), als er über die Rüge der Klägerin, eine neben anderen Vorschriften als Rechtsgrundlage angeführte Bestimmung habe mit dem geregelten Sachverhalt der angegriffenen Entscheidung nichts zu tun, wie folgt entschied (aaO. S. 315): "Die Rüge ist an dieser Stelle nur zu erörtern, soweit sie sich nicht gegen die inhaltliche Richtigkeit der Begründung richtet. Sie greift nicht durch, da die rechtliche Grundlage der angefochtenen Entscheidung auch dann nicht berührt würde, wenn jene Bezugnahme sich als überflüssig herausstellen sollte".

50) So MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 17.

51) vom 20.3.59 - Rs 18/57 - RsprGH d Bd. V S. 89 ff (116).

lich auf formalen Erwägungen" beruht, (52) verletzt daher auch eine unzureichende Begründung die wesentlichen Formvorschriften der Artikel 15 Abs. 1 EGKSV, 190 EWGV, 162 EAGV. (53) Zwar läßt eine mangelhafte ebensowenig wie eine fehlende Begründung den betroffenen Akt nicht nichtig sein, sie führt aber grundsätzlich zu seiner Aufhebung im Anfechtungsverfahren vor dem Gerichtshof. Das ist die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs. So hob er in der Rechtssache 9/56 (54) eine Entscheidung unter anderem deswegen auf, weil in ihr keine Rechtsgrundlage für eine Schätzung angegeben war. Verschiedentlich erklärte er Akte für nichtig, weil ihre Begründungen keine konkreten Tatsachen, (55) sondern z. B. nur "lakonische und unbestimmte" Angaben (56) enthielten. Besonders bei kartellrechtlichen Entscheidungen führten Begründungen zur Nichtigkeitserklärung, die in unzulänglicher Weise die einzelnen Tatbestandsmerkmale der Vertragsbestimmungen

---

52) So das "Brennweinurteil" des Gerichtshofs vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff (155).

53) Vgl. QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 4 zu Art. 190; DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 b zu Art. 190; IPSEN, S. 519 N. 25; EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 1 zu Art. 190; BEBR, Prozeßmaximen, S. 85; ANDERSEN, Kapitel IV, § 13; LE TALLEC und EHLERMANN, AWD 1966, S. 149 ff (153).

54) Urteil vom 13.6.58 - RsprGH d Bd. IV S. 9 ff (31/32).

55) Vgl. die Urteile vom 13.6.58 in den Rs 9/56 bzw. 10/56, RsprGH d Bd. IV S. 9 ff (29 f) bzw. 51 ff (69 f); vom 16.12.63 - Rs 1/63 - RsprGH d Bd. IX S. 653 ff (677/678); vom 30.6.66 - Rs 2/65 - RsprGH d Bd. XII S. 559 ff (571/572).

56) So das Urteil vom 5.5.66 - Rs 18 und 35/65 - RsprGH d Bd. XII S. 153 ff (175).

dem festgestellten Sachverhalt zuordneten. (57) Schließlich gab der Gerichtshof Klagen statt, weil die Begründung der angefochtenen Entscheidung unlogisch und widersprüchlich war. (58)

b) Unabhängig von dieser Rechtsfolge kann eine mangelhafte Begründung ein bedeutsames Anzeichen dafür sein, daß der Akt des handelnden Verwaltungsorgans wegen eines "détournement de pouvoir" (Ermessensmißbrauchs) anfechtbar ist. (59) Nachdem aber die Gemeinschaftsverträge die Begründung zwingend als formellen Bestandteil der Gemeinschaftsakte vorgeschrieben haben und die Artikel 33 EGKSV, 173 EWGV und 146 EAGV ausdrücklich den Klagegrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften enthalten, sind alle Mängel eines Aktes, soweit sie allein die formelle Begründung betreffen, nur unter diesem Klagegrund geltend zu machen und nachzuprüfen. (60) Das gilt auch insofern, als die in jeder unzureichenden Begründung liegende "Verletzung des Vertrages" betroffen ist. (61)

---

57) Siehe die Urteile vom 20.3.59 - Rs 18/57 ("Nold"-Urteil) - RsprGH d Bd. V. S. 89 ff (113 ff); vom 15.7.60 - Rs 36 bis 38 und 40/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 885 ff (922 ff); vom 19. 3.64 - Rs 67/63 - RsprGH d Bd. X S. 321 ff (351 f).

58) Urteil vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff (156 f).

59) Siehe ANDERSEN, Kapitel IV, § 13; QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 4 zu Art. 190 (a.E.); DAIG bei GROEBEN-BOECKH, Anm. 1 a zu Art. 190; MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 19.

60) Vgl. QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, Anm. 4 zu Art. 190 (a.E.).

61) IPSEN, S. 519 N. 25.

III.

Ausnahmen

1) Gebundene Verwaltungstätigkeit (pouvoir lié)

Es ist zwar eine allgemein gültige, klare Abgrenzung zwischen der gebundenen Tätigkeit und der Ermessensbetätigung der Verwaltung, die eine Verhaltens- und Beurteilungsfreiheit voraussetzt, nicht möglich, Denn jeder normative Begriff, soll er einem konkreten Sachverhalt zugeordnet werden, muß wertend beurteilt werden und nur reine Zahlbegriffe sind bestimmte Rechtsbegriffe im eigentlichen Sinne. (62) Mann kann sich jedoch mit einer annähernden Regel begnügen und die endgültige Entscheidung dem Einzelfall überlassen. Im deutschen Verwaltungsrecht geschieht das in der Weise, daß ein gebundenes Verwaltungshandeln immer dann angenommen wird, wenn nur eine Entscheidung die richtige sein kann und die Verwaltung diese Entscheidung zu treffen verpflichtet ist. (63) Das kann auch dann vorliegen, wenn der Verwaltung durch die maßgebende Rechtsnorm eine grundsätzlich unzweifelhafte Ermessensfreiheit eingeräumt ist, sie aber im konkreten Fall diese Freiheit nur durch den Erlaß einer bestimmten Entscheidung rechtmäßig ausüben kann und muß. (64) Ebenso geht die französische Verwaltungsrechtslehre davon aus,

---

62) Vgl. KAUFMANN, Analogie, S. 22 ff.
63) Vgl. EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 7 zu § 114; REDEKER-VON OERTZEN, Anm. 2 ff zu § 114; ZSCHACKE, NJW 1954, S. 413 ff.
64) Vgl. OBERMAYER, Grundzüge, S. 47; ders., NJW 1963 S. 1177 ff. (1183).

daß die Verwaltung mit "pouvoir lié" handelt, wenn sie eine bestimmte Entscheidung fällen muß (65) und nur aufgrund bestimmter "motifs", der gesetzlich festgelegten Gründe, handeln kann. (66)

Aus der Eigenart dieser Verwaltungstätigkeit, die im übrigen innerhalb des Wirtschaftsverwaltungsrechts der Europäischen Gemeinschaften nur wenig in Erscheinung tritt, (67) folgt nicht nur, daß der zu fordernde Umfang der Begründung gering ist, sondern sie bringt außerdem mit sich: Die Begründungspflicht dient wie jede wesentliche Formvorschrift, was besonders BERLIA hervorgehoben hat, (68) der Garantie einer materiell rechtmäßigen Verwaltungsarbeit. Ist aber die Verwaltung gehalten, eine bestimmte, sich bereits aus der maßgebenden Rechtsgrundlage ergebende Entscheidung zu treffen, die Norm lediglich zu aktualisieren, so ist die Begründung "materiell bedeutungslos". (69) Sie hat in diesen Fällen im Gegensatz zur Begründung einer Ermessensentscheidung keine Fumktion. Dann "zählt nicht der ange-

---

65) Siehe ODENT, S. 356 f; LANZ, S. 148 f mit Nachweisen.
66) So DE LAUBADERE, Traité, S. 387.
67) Siehe dazu, daß eine wirksame Wirtschaftsverwaltung nur möglich ist, wenn sich die Verwaltung den sich ständig wandelnden Gegebenheiten aufgrund unbestimmt und weitgefaßter Normen anpassen kann: STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 101 ff.
68) RDP 1941 S. 370 ff (386); vgl. ferner ANDERSEN, Kapitel IV, § 13.
69) ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff.

gebene Grund", sagte der Commissaire de Gouvernement JOSSE am Conseil d'Etat, (70) "sondern der Tenor der Entscheidung: Ablehnung oder Gewährung ... Der gegebene Grund bedeutet wenig, wenn die Entscheidung tatsächlich rechtmäßig ist." Die Aufhebung eines "gebundenen" Verwaltungsaktes wegen fehlender oder mangelhafter Begründung wäre um so mehr formalistisch, als der Gerichtshof einen solchen Akt ohne jede Beschränkung nachprüfen und dessen Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit aufgrund der Untersuchungsmaxime (71) auch ohne Begründung feststellen kann, ohne in die - hier nicht bestehende - Handlungsfreiheit der Verwaltung eingreifen zu können. Entsprechend dem von WALINE allgemein für das französische Recht festgestellten Grundsatz, die Verwaltung sei im Rahmen ihrer gebundenen Tätigkeit von der Beachtung der Verfahrens- und Formvorschriften befreit, (72) ist für das Gemeinschaftsrecht davon auszugehen, daß die Verletzung der Vorschriften über den Begründungszwang ohne Einfluß auf die Rechtmäßigkeit der "gebundenen" Gemeinschaftsakte ist. Sie sind vielmehr in jedem Falle auf ihre materielle Rechtmäßigkeit zu untersuchen.

---

70) Schlußanträge zu C. E., 3.6.34, Augier, D. 1934, 3.31 ff (32).
71) Vgl. Art. 47 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.
72) S. 400; vgl. C.E., 4.1.52, Gamondes, Rec. S. 11 für Verfahrensvorschriften.

2) Pleine Juridiction

In einem Verfahren mit "pleine juridiction" steht dem Gerichtshof wie bei einer Klage gegen gebundene Gemeinschaftsakte ein unbeschränktes Nachprüfungsrecht zu. Das folgt hier jedoch nicht aus der Natur der nachzuprüfenden Entscheidung, sondern aus der Art des Gerichtsverfahrens: Es ist kein kassatorisches, sondern ein kontradiktorisches Verfahren, (73) in dem sich die erhobene Klage nicht wie bei der Nichtigkeitsklage gegen eine Verwaltungsmaßnahme, sondern gegen die Verwaltungsbehörde als Partei richtet und subjektive Rechte geltend macht. (74) Gleichwohl kann auch in diesem Verfahren die Aufhebung eines Gemeinschaftsakts begehrt werden, (75) wobei der Gerichtshof die angegriffene Maßnahme nicht nur aufheben, sondern auch abändern, sowie das beklagte Gemeinschaftsorgan zu einer Leistung verurteilen kann. (76) Gegenstand eines Verfahrens mit "pleine juridiction" ist daher nicht nur ein - mit der Klage gegebenenfalls angegriffener - Gemeinschaftsakt, sondern das zwischen den Par-

---

73) Siehe die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 4.7.63 - Rs 32/62 - RsprGH d Bd. IX S. 129 ff (136); BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (379); WALL, S. 79.

74) Siehe die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 17.12. 56 - Rs 1/56 - RsprGH d Bd. II S. 465 ff (471); BEBR, Prozeßmaximen, S. 116/117.

75) Vgl. die Rs 41/69, Urteil vom 15.7.70, RsprGH d Bd. XVI, S. 661 ff. (669); Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER aaO. (Anm. 74), S. 473; WALL, S. 79.

76) Siehe ROEMER aaO. (Anm. 74), S. 471; LAGRANGE aaO. S. 137; STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 152/153.

teien bestehende Rechtsverhältnis, über das der Gerichtshof entscheidet, soweit das Klagebegehren reicht. Sein Urteil ist nicht lediglich das Ergebnis der Nachprüfung eines Aktes auf seine Rechtmäßigkeit, sondern beruht auf einer unbeschränkten Würdigung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse. (77) Es widerspräche der Natur dieses Verfahrens, wenn der Gerichtshof, ohne seine Befugnisse zur materiellen Entscheidung des Rechtsstreites auszunutzen, einen Akt nur deshalb aufheben würde, weil die beklagte Gemeinschaftsbehörde vor oder bei Erlaß einer Entscheidung gegen formelle Vorschriften verstoßen hatte. Beschränkt sich allerdings die Befugnis des Gerichthosfs zur unbeschränkten Rechtsprechung nur auf einen Teil der behördlichen Maßnahmen, wie das bei der vollen Nachprüfung von Sanktionen der Fall ist, die die vorausgegangene Verwaltungsentscheidung nicht erfassen darf, (78) so gilt dieser Grundsatz naturgemäß nicht für diese frühere Entscheidung.

Dazu führte der Gerichtshof im Urteil vom 4. 7. 1963 über die Rechtssache 32/62 (79) aus, nachdem er festgestellt hatte, daß der beklagte Rat der EWG die Verpflichtung verletzt hatte, dem Kläger vor seiner diszipli-

---

77) So auch BEBR, Prozeßmaximen, S. 117 für die Fälle der Art. 88 EGKSV, 169 EWGV, 141 EAGV.
78) Siehe EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. III, 1 zu Art. 172.
79) vom 4.7.63, RsprGH d Bd. IX S. 107 ff.

nären Entlassung Gelegenheit zur Rechtfertigung zu geben: "Trotzdem ist der Gerichtshof, der aufgrund der ihm in Artikel 91 des Statuts der Beamten eingeräumten Befugnis zur unbeschränkten Ermessensnachprüfung und zur Aufhebung oder Änderung der Maßnahme entscheidet, der Auffassung, daß diese Pflichtverletzung des Beklagten ... im vorliegenden Fall keinen Grund zur Aufhebung der Kündigungsverfügung darstellt ...". (80) Das hat auch für die Verletzung der formellen Begründungspflicht zu gelten. Diese bezieht sich lediglich auf den von ihr betroffenen Akt. Soweit der Akt selbst unbeschränkt vom Gerichtshof nachgeprüft werden kann und muß, ist jedoch nicht die Frage nach seiner Rechtmäßigkeit der eigentliche Gegenstand des Verfahrens mit "pleine juridiction". (81) Wenn sich deshalb der Gerichtshof in seinem Urteil vom 26.3.1968, (82) das ein Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung gemäß Art. 36 Abs. 2 EGKSV betraf, (83) mit der Rüge der Klägerin auseinandergesetzt hat, die Sanktions-

---

80) aaO., S. 124; vgl. auch die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE aaO. S. 129 ff (136/137).

81) Hierzu kann auf die Ausführungen des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 19. 12. 61 - Rs 7/61 - RsprGH d Bd. VII S. 723 ff verwiesen werden, die ein Verfahren nach Art. 169 EWGV betrafen, das sich ebenfalls nicht gegen einen nachzuprüfenden Gemeinschaftsakt richtet. Er sagte (aaO., S. 737): "Die begründete Stellungnahme ist, wie ich bereits ausgeführt habe, kein Verwaltungsakt, den der Gerichtshof auf seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen hat. Es kann hier keine 'unzureichende Begründung' geben, die einen Formfehler bedeuten würde" (Siehe auch aaO. S. 733).

82) Rs 29/67 - RsprGH d Bd. XIV, S. 391 ff.

83) vgl. aaO. S. 412.

entscheidung der Kommission sei unzureichend begründet, (84) so ist das nicht zu rechtfertigen, weil der Akt wegen einer etwa mangelhaften Begründung aufgehoben werden könnte, sondern allenfalls wegen der daraus sich möglicherweise ergebenden und im weiteren zu erörternden anderweitigen Rechtsfolgen. (85) Im übrigen hielt der Gerichthof die Rüge für unberechtigt und ging auf sie erst ein, nachdem er die Entscheidung für materiell gerechtfertigt erklärt hatte. (86) Ebenso ist das Urteil vom 15.7.70 zu bewerten, (87) in dem der Gerichtshof die Rüge der mangelhaften Begründung der Sanktionsentscheidung selbst erörterte, ihr jedoch nicht stattgab. (88)

Das sagt jedoch noch nicht, daß ein Begründungsmangel ohne jede Rechtsfolge bleiben muß. In der Rechtssache 32/62 (89) überbürdete der Gerichtshof dem beklagten Rat dessen Kosten und 4/5 der übrigen Kosten, obwohl er die Klage abwies, mit der Begründung, der Kläger habe seine Interessen, weil ihm kein rechtliches Gehör gewährt worden

---

84) aaO. S. 416/417. Ebenso Generalanwalt ROEMER, aaO., S. 418 ff., 432 f.
85) Siehe auch oben S. 138 f. mit Anm. 102.
86) aaO. S. 412 ff. Vgl. im übrigen auch die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 15.7.60 - Rs. 20/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 719 ff (734/735), der in einem Verfahren nach Art. 88 EGKSV die Aufhebung einer Entscheidung wegen mangelhafter Begründung beantragte; ihm folgte jedoch der Gerichtshof in seinem Urteil nicht, sondern hob die Entscheidung wegen Vertragsverletzung und Ermessensmißbrauchs auf.
87) Rs 41/69, RsprGH d Bd. XVI, S. 661 ff.
88) aaO., S. 692 ff.
89) Siehe Anm. 79.

sei, nur durch eine Klage wahrnehmen können. (90) In derselben Lage befindet sich aber auch derjenige, dem ein ihn beschwerender Gemeinschaftsakt unverständlich ist, weil eine Begründung fehlt oder mangelhaft ist. Er muß, will er nicht seiner Rechte verlustig gehen, Klage erheben, um die Gründe der Entscheidung zu erfahren. Das hätte er jedoch gegebenenfalls unterlassen, wären sie ihm von Anfang an bekannt gewesen. Hat eine Gemeinschaftsbehörde aus diesem Grund eine Klage veranlaßt, so hat sie nach Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zumindest einen Teil der Kosten der Klage zu tragen.

Daß ein nicht ordnungsgemäß begründeter Akt im Verfahren mit "pleine juridiction" nicht für nichtig zu erklären ist, bedeutet ferner nicht, daß die Gemeinschaftsbehörde nicht gegen die in den Verträgen festgelegte Begründungspflicht verstoßen hätte. Dieser Amtsfehler (faute de service) kann die jeweilige Gemeinschaft zum Schadenersatz verpflichten, soweit dem Betroffenen dadurch ein Schaden materieller oder immaterieller Art entstanden ist. Der Gerichtshof hat diese Rechtsfolge für die Fälle der vertraglich angestellten Bediensteten der Gemeinschaften bejaht, (91) wenn sie ohne die Angabe von Gründen ent-

---

90) aaO. (Anm. 79) S. 124; vgl. Art. 69 § 3 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

91) Vgl. die Urteile des Gerichtshofs vom 15.7. 1960 - Rs 43, 45 und 48/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 965 ff (989 f); vom 16.12.1960 - Rs 44/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 1115 ff (1139 f); vom 1.3.62 - Rs 25/60 - RsprGH d Bd. VIII S. 43 ff (63/64).

lassen wurden, die Kündigungsverfügung aber für wirksam zu halten war, obwohl hier eine formelle Verpflichtung zur Begründung nicht bestand. (92) Er schloß das daraus, daß ein Gemeinschaftsorgan aufgrund des Anstellungsvertrages zur Angabe der Entlassungsgründe gehalten ist und das Versäumnis dieser Verpflichtung eine Verletzung dieses Vertrages darstellt. (93) Das muß um so mehr bei dem formellen Begründungszwang gelten, der in den Gemeinschaftsverträgen als allgemeine Verpflichtung für die hoheitlich handelnden Gemeinschaftsexekutiven verankert ist. Kann eine Verletzung dieser Pflicht nicht mit der Aufhebung des formell fehlerhaften Gemeinschaftsaktes geahndet werden, weil der Gerichtshof auch im Hinblick auf den Akt selbst im Verfahren mit "pleine juridiction" entscheidet und deshalb den Akt letzten Endes als materiell rechtmäßig betrachtet, so ist dem Kläger doch der Schaden zu ersetzen, der unmittelbar durch die Nichtbegründung des Aktes entstanden ist und nicht schon durch die oben geschilderte Kostenverteilung abgegolten werden kann.

---

92) Siehe zu der Natur dieser Verpflichtung als nicht-formeller Pflicht zur Angabe der Gründe vor allem Generalanwalt LAGRANGE in den Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 1. 3. 62 - Rs 25/60 - RsprGH d Bd. VIII, S. 71 ff (83).

93) Vgl. insbesondere das Urteil vom 15.7.1960 - Rs 43, 45 und 48/59 - RsprGH d Bd. VI, 2. Teil, S. 965 ff (990).

IV.

Heilung eines Begründungsmangels

1) Allgemein: Heilung von Formfehlern

Die Beseitigung der formellen Rechtswidrigkeit eines Aktes ist auf zweierlei Wegen denkbar: Zum einen durch die Einwilligung der Betroffenen und andererseits durch die nachträgliche Erfüllung der vorgeschriebenen Form durch die Verwaltung. (94) Beide Möglichkeiten begegnen indessen grundsätzlich Bedenken.

Die ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung des Betroffenen zu einem von der Verwaltung begangenen Formverstoß ist nur erheblich, wenn lediglich seine Interessen von der verletzten Formvorschrift geschützt werden sollten. (95) In diesen Fällen ist die Zustimmung "gleichsam der Beweis, daß kein Interesse durch die Gesetzwidrigkeit verletzt wurde und es bewiese einen allzuweit gehenden Formalismus, eine zumindest tatsächlich unnütze Nichtigerklärung zu verlangen, auf die der mögliche, von der Entscheidung Begünstigte selbst verzichtet hat". (96) Andererseits dienen wesentliche Formvorschriften einer

---

94) Vgl. BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (389 ff); DE LAUBADERE, Traité, S. 388.
95) Vgl. BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (392).
96) BERLIA, aaO. S. 392/393.

rechtmäßigen Verwaltungstätigkeit, deren Überwachung durch die Gerichte auch im öffentlichen Interesse liegt. Dieser besonders im französischen Recht entwickelte Grundsatz gilt - wie bereits dargelegt (97) - auch im Recht der Europäischen Gemeinschaften. Ihm widerspricht es grundsätzlich, daß ein Kläger auf die Einhaltung einer Formvorschrift verzichten kann, die die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns gewährleisten soll. (98) Die Zustimmung des oder der Betroffenen zu einer Formverletzung kann daher nur in Ausnahmefällen bedeutsam sein. (99)

Hinsichtlich der nachträglichen Erfüllung einer zunächst unbeachtet gebliebenen Formvorschrift ist insbesondere die französische Lehre und Rechtsprechung noch zurückhaltender. Sie wird grundsätzlich für unzulässig gehalten, da eine solche Heilung beansprucht, den Formmangel ex tunc zu beseitigen, und somit gegen das Verbot der Rückwirkung von Verwaltungsakten verstößt. (100) Lediglich unter krisenhaften Umständen,

---

97) Siehe oben S. 73 ff.
98) Vgl. dazu BERLIA, aaO. S. 390, 392.
99) Vgl. DE LAUBADERE, Traité, S. 388.
100) Vgl. C.E., 28.1.48, Société Paris frères, Rec. S. 40; C.E., 13.2.48, Didierjean, Rec. S. 75; DE LAUBADERE, Traité, S. 388; WALINE, S. 400; aA. offenbar BERLIA, RDP 1941 S. 370 ff (389), der sich jedoch auf eine Entscheidung des Conseil d'Etat (13.2.1903, Baudart, Rec. S. 121) beruft, die einen Sonderfall betrifft (vgl. DE LAUBADERE, aaO., S. 388).

die eine geordnete Verwaltungstätigkeit unmöglich machen, ist die Verwaltung befugt, einen Formverstoß rückwirkend zu beseitigen. (101) Auch die deutsche Rechtsprechung ist vorsichtig, bietet aber kein einheitliches Bild. (102) Das gilt auch für die in der Literatur vertretenen Auffassungen. So verneint FORSTHOFF (103) allgemein die Möglichkeit der nachträglichen Berichtigung eines Formfehlers bei der Verletzung von Formtypen, die nach seiner Ansicht zur Nichtigkeit führt, weil sie rück-wirkende Kraft hätte, läßt diese Frage jedoch bei Verstößen gegen andere Formvorschriften, die nur die Aufhebbarkeit des Aktes zur Folge haben, offen, ohne auf das auch hier auftretende Problem der Rückwirkung einzugehen.

Für die

2) Heilung eines Begründungsmangels

ergeben sich daraus für das europäische Gemeinschaftsrecht die folgenden Schlüsse:

a) Die Einwilligung der Betroffenen.

Daß die Betroffenen und der Gerichtshof über die einer Entscheidung zugrunde liegenden Erwägungen

---

101) Siehe WALINE, S. 400.
102) Vgl. BACHOF, JZ 1966 S. 600 ff (601).
103) S. 230.

der Verwaltung unterrichtet werden, um so eine einwandfreie, rechtmäßige Tätigkeit der Gemeinschaftsexekutiven zu gewährleisten, liegt nicht nur im Interesse des einzelnen, sondern auch in dem der Gemeinschaften selbst. (104) Hieraus hat der Gerichtshof zu Recht gefolgert, daß er einen Begründungsmangel von Amts wegen zu untersuchen hat. (105) Es ist daher unerheblich, ob ein Kläger gewollt oder ungewollt die Rüge der mangelhaften Begründung unterlassen hat. Da nicht nur sein Interesse von einem Begründungsmangel betroffen ist, hat sein ausdrücklicher oder stillschweigender Verzicht auf die Einhaltung der Vorschriften über den Begründungszwang keine Bedeutung. Ihre Verletzung kann dadurch nicht geheilt werden.

b) Die nachträgliche Berichtigung eines Begründungsmangels

Einer Formvorschrift ist in dem Augenblick zu entsprechen, der für ihre Beachtung am vorteilhaftesten ist. (106) Für die formelle Begründung, die formeller Bestandteil des Aktes selbst ist, bedeutet das, daß sie dem Akt dann beizufügen ist, wenn seine äußere Form vollendet ist, also bei seinem Erlaß. Das folgt auch aus dem

---

104) Siehe BEBR, Prozeßmaximen S. 86, 87.
105) So das "Nold"-Urteil vom 20.3.59 - Rs 18/57 - RsprGH d Bd. V S. 89 ff (114); aA. noch das Urteil vom 21.12.54 - Rs 2/54 - RsprGH d Bd. I, S. 79 ff (108); EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 1 zu Art. 190.
106) Vgl. STRASSINOPOULOS, S. 135.

Zweck des Begründungszwangs, die Gründe, die eine Entscheidung veranlaßt haben, als Begründung erkennbar zu machen. Eine nachträgliche Begründung birgt die Gefahr in sich, daß von der Exekutive Gründe angegeben werden, die vor Erlaß der Entscheidung keine Rolle gespielt, sie nicht veranlaßt haben, dann aber unter dem Eindruck der geschaffenen Sachlage für maßgeblich gehalten werden und somit nicht einer nur von sachlichen Erwägungen bestimmten Würdigung der Verhältnisse entspringen. (107) Hinzu kommt, daß die Verwaltung ohnehin verpflichtet ist, die Erwägungen, die sie einer Entscheidung zugrunde gelegt hat, spätestens vor dem Richter zu offenbaren. Eine formelle Begründungspflicht, der auch noch nach dem Erlaß einer Entscheidung Folge geleistet werden könnte, hätte daher keine selbständige Bedeutung. Ihre Normierung als Formvorschrift wäre überflüssig. Das alles spricht gegen die Möglichkeit einen Begründungsmangel nachträglich zu berichtigen. Bestätigt wird es durch einen Blick auf das Recht der Mitgliedstaaten. Im deutschen Verwaltungsrecht hat die festgestellte mangelnde Trennung zwischen formellem Begründungszwang und der nicht formellen Pflicht der Verwaltung zur Angabe der Gründe ihrer Ent-

---

107) So JELLINEK, Gesetz usw., S. 213 f; STRASSINOPOULOS S. 206.

scheidungen eine Diskussion veranlaßt, die zu einer weitgehenden Anerkennung des "Nachschiebens von Gründen" geführt hat, (108) ohne daß die Frage des "Nachschiebens einer (formellen) Begründung" näher erörtert wird. (109) Das Nachschieben von "Gründen" betrifft, wie der Begriff sagt, nur das nachträgliche Vorbringen von Erwägungen, das den Verwaltungsakt in materieller Hinsicht und damit bezüglich seiner Begründetheit rechtfertigen soll. (110) Vorliegend handelt es sich dagegen allein um die Begründung und damit die formelle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts. Die Zulässigkeit eines "Nachschiebens von Gründen" vermag daher zum Nachschieben einer Begründung nichts auszusagen. Soweit indessen in Rechtsprechung und Literatur die formelle Begründung gesondert erörtert wird, findet sich die fast einhellige Auffassung, daß die fehlende bzw. mangelhafte Begründung nicht nachgeholt oder verbessert werden kann. (111) Diese Meinung stimmt mit der französischen Auffassung überein. Das französische Verwaltungsrecht verneint entsprechend den allgemeinen

---

108) Siehe dazu die ausführliche Übersicht über den Streitstand bei Lerche, NJW 1953 S. 1897 ff (1898). Vgl. dazu im übrigen unten S. 226 ff.

109) Siehe z. B. die Ausführungen von REUSS, DVBl. 1954 S. 593 ff, der zwar zwischen "Gründen" und "Begründung" eines Verwaltungsakts unterscheidet, aber das Problem der formell vorgeschriebenen Begründung nicht erörtert. Ebenso VEIL, S. 112 ff.

110) So zutreffend VEIL, S. 122.

111) Vgl. OVG Münster, Urteil vom 3.4.52 - IV A 543/51 - VerwRspr. Bd. 5 S. 157 ff (161) und - obiter dictum - BVerwG, Urteil vom 5.4.60 - VI C 82/58 - ZBR 1960 S. 224 f.; KLINGER, VwGO, § 73 Anm. B 2 a (für die Begründung des Widerspruchsbescheids); OBERMAYER, Grundzüge,

Ansichten über die nachträgliche Berichtigung eines Formfehlers auch eine wirksame Heilung eines Begründungsmangels durch die Nachholung oder Verbesserung der Begründung. (112) Auch in Italien wird die Ansicht vertreten, daß die nachträgliche Angabe von Gründen dem Zweck der Begründungspflicht widerspricht und gleichsam rückwirkend wäre. (113)

Für den gemeinschaftsrechtlichen Begründungszwang kann nach alledem in Anbetracht seiner Ziele nichts anderes gelten. Zwar hat Generalanwalt LAGRANGE in seinen Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 17. 7. 1959 (114) eine weniger strenge Auffassung vertreten. Er meinte, die nach seiner Ansicht unzureichende Begründung der angegriffenen Entscheidung stelle deshalb keine "wesentliche" Formverletzung dar, weil den Klägerinnen aus einem späteren Schreiben der Hohen Behörde die Gründe der Entscheidung bekannt geworden seien. Der Gerichtshof folgte

---

S. 79; offensichtlich ebenso SCHÜTZ, MDR 1954 S. 459 ff (460); im Ergebnis wie hier: ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff und EYERMANN-FRÖHLER, § 113 Anm. 19 (aA. jedoch in Anm. 8 zu § 73 für die Begründung des Widerspruchsbescheids); aA. offenbar FORSTHOFF, S. 242 i.V. m. S. 230.

112) Vgl. STRASSINOPOULOS, S. 135, 206.

113) So MORTATI, Giur.ital., 1943, Teil III Sp. 14, Fußnote 22; wohl auch VITTA, S. 417.

114) Rs 20 bis 23/58 - RsprGH d Bd. V S. 187 ff (216).

dem aber in seinem späteren "Brennwein-Urteil" (115) nicht, als er ein nachträgliches Vorbringen der Kommission nicht berücksichtigte, es vielmehr als "verspätet" bezeichnete und die angefochtene Entscheidung wegen einer mangelhaften Begründung für nichtig erklärte. (116) Ebenso hatte Generalanwalt ROEMER schon früher die Verbesserung einer Begründung als verspätet und unzulässig bezeichnet. (117) Diese Rechtsprechung hat in der Literatur Zustimmung gefunden. So bezeichnen es QUADRI-MONACO-TRABUCCHI (118) als unzulässig, eine fehlerhafte Begründung "auf anderem Wege" durch genauere Angaben zu berichtigen und verweisen die Behörde mittelbar auf den Erlaß einer neuen Entscheidung. IPSEN fordert eine "sog. Simultanbegründung" und hält deshalb grundsätzlich ein Nachschieben von Gründen "mit heilender Wirkung" für unzulässig. (119)

---

115) Vom 4.7.63 - Rs 24/62 - RsprGH d Bd. IX S. 141 ff.
116) aaO. S. 156.
117) Schlußanträge zum Urteil des Gerichtshofs vom 21.3.55 - Rs 6/54 - RsprGH d Bd. I S. 241 ff (271/272). In dieselbe Richtung weisen auch die beiden Urteile des Gerichtshofs vom 13.6.58 - Rs 9/56 und 10/56 - RsprGH d Bd. IV S. 9 ff (30) und 51 ff (70), mit denen er zwei vollstreckbare Entscheidungen aufhob, die keine "genaue und aufgegliederte Begründung aller Einzelposten der Forderung" enthielten, obwohl die Hohe Behörde während des vorbereitenden Verfahrens die erforderlichen Aufstellungen nachgereicht hatte (siehe dazu die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER, aaO. S. 87 ff. - 108 -).
118) Anm. 4 zu Art. 190.
119) IPSEN, S. 519 N. 25; wie hier auch EHLE, Klage- und Prozeßrecht, Anm. II, 4 zu Art. 190; GAUDENZI, C.M.L. Rev. 1 (1964) S. 406 ff (422, Anm. 55) und offenbar BEBR, Prozeßmaximen, S. 109, 111, dessen Gegenbeispiele

c) Ergebnis

Ein Gemeinschaftsorgan kann daher der Nichtigerklärung einer allgemeinen oder individuellen Verwaltungsmaßnahme nicht dadurch entgehen, daß es nachträglich eine fehlende Begründung vorbringt oder eine mangelhafte berichtigt, noch kann der Gerichtshof von der Nichtigerklärung wegen eines Verstoßes gegen den Begründungszwang absehen, weil der Betroffene sich dadurch nicht beschwert fühlt. In beiden Fällen liegt ein unheilbarer formeller Mangel der Entscheidung vor, die stets als rechtswidrig aufzuheben ist. Bloße Berichtigungen von redaktionellen Fehlern in der Begründung sind davon naturgemäß nicht betroffen. (120)

V.

Anhang: Das Nachschieben von Gründen

1) Mögliche Fälle des Nachschiebens von Gründen

Das nachträgliche Vorbringen einer Behörde muß nicht stets - vornehmlich in gerichtlichen Verfahren - dazu bestimmt sein, einen etwaigen formellen Fehler der Begründung zu beseitigen. Es kann auch der materiellen Rechtfertigung des angegriffenen Aktes dienen. (121) In diesem Sinne

---

aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs nur Fälle betreffen, in denen die Entscheidungsbegründung selbst für ausreichend gehalten wurde.

120) IPSEN, S. 519 N. 25.

121) Siehe dazu VEIL, S. 111 ff.

kann von einem Nachschieben von "Gründen" gesprochen werden. Die damit zusammenhängenden Fragen sind deshalb materiell-rechtlicher Natur und betreffen die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Probleme der formellen Begründung grundsätzlich nicht. Dennoch soll dazu, um das bisher geschaffene Bild abzurunden und zu ergänzen, kurz Stellung genommen werden.

Gemäß der im vorhergehenden Abschnitt dargelegten Auffassung ist davon auszugehen, daß ein solches Nachschieben nur dann beachtlich sein kann, wenn die angefochtene Maßnahme nicht schon wegen einer formell unzulänglichen Begründung rechtswidrig und deshalb aufzuheben ist. Bedeutsam ist es daher nur, wenn sich die rechtlich möglichen Gründe einer Entscheidung und deren Begründung nicht decken, diese aber dennoch ausreicht, sowie zum anderen, wenn eine fehlende oder mangelhafte Begründung nicht zur Aufhebung eines Aktes führen kann.

Der erstgenannte Fall kann vorliegen,

- wenn ein Exekutivorgan eine Maßnahme zwar logisch richtig, nicht aber auch schlüssig begründet hat (122) oder - allgemein gesehen - seine Erwägungen materiell unzutreffend sind,
- wenn die Behörde aufgrund der tatsächlichen Möglichkeiten im Arbeitsablauf der Verwaltung ausnahmsweise nicht in der Lage war,

---

122) Siehe dazu oben S. 157 ff.

eine nähere Begründung zu geben, (123)
oder nur die wesentlichsten Erwägungen
aufgeführt hat (124)
- oder wenn Gründe lediglich stillschweigend
mitgeteilt worden sind ("implied reasoning").
(125)

Der zweite Fall ist einmal bei Akten der gebundenen Verwaltung, deren formeller Begründungsmangel unbeachtlich ist, (126) und zum anderen dann gegeben, wenn der Gerichtshof im Verfahren mit "pleine juridiction" nicht nur über die Rechtmäßigkeit einer eventuell angefochtenen Entscheidung, sondern über das gesamte, zwischen den Parteien bestehende Rechtsverhältnis urteilt. (127)

---

123) Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 1.12.65 - Rs 16/65 - RsprGH d Bd. XI S. 1151 ff (1168): "Dem Schutzbedürfnis der Adressaten und der betroffenen Angehörigen dieser Staaten sowie den Erfordernissen einer angemessenen gerichtlichen Kontrolle würde es allerdings entsprechen, wenn die Kommission, wie sie dies im vorliegenden Fall getan hat, die Faktoren, aufgrund deren sie die Frei-Grenze-Preise festgesetzt hat, den Beteiligten stets dann mitteilte, wenn diese Festsetzung vor dem zuständigen Gericht angegriffen wird".

124) Siehe dazu oben S. 186.

125) Siehe oben S. 192 f und die Schlußanträge des Generalanwalts ROEMER zum Urteil des Gerichtshofs vom 21.3.55 - Rs 6/54 - RsprGH d Bd. I S. 241 ff. (271/272): "Wenn die Hohe Behörde diese Gründe nun in ihren Schriftsätzen ausführt, so ist darin eine Präzisierung der formellen, ihrer Entscheidung beigegebenen Begründung zu sehen, die schon durch deren Auslegung ermittelt werden konnte und darum kein verspätetes und unzulässiges Vorbringen darstellt."

126) Siehe oben S. 209 ff.

127) Siehe oben S. 212 ff.

2) Allgemein: Die Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen

Im Rahmen gebundener Verwaltungstätigkeit ist nicht nur die formelle Begründung "materiell bedeutungslos", (128) auch die Gründe, die nach Ansicht der Verwaltung die Entscheidung materiell rechtfertigen sollen, zählen nicht: maßgebend ist nur der Tenor der Entscheidung. (129) Die einzigen Gründe, auf die sie sich zulässigerweise stützen kann, finden sich in ihrer Rechtsgrundlage. (130) Daher kann nicht nur die Verwaltung, sondern selbst der Gerichtshof die ursprünglich angegebenen, fehlerhaften Gründe durch die gesetzlich festgelegten, zutreffenden Gründe "ersetzen". (131) Es handelt sich nicht um ein "Nachschieben" im eigentlichen Sinne, da die Gründe einer solchen Maßnahme, wenn sie rechtmäßig ist, als gesetzliche Tatbestandsmerkmale immer vorhanden waren.

Dagegen liegt ein echtes Nachschieben vor, wenn eine Ermessensentscheidung, die Gegenstand eines kontradiktorischen Verfahrens mit "pleine juridiction" ist, nachträglich auf andere Gründe ge-

---

128) ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff.
129) Schlußanträge von JOSSE zu C.E., 3.6.34, Augier, D. 1934.3.31 ff (32).
130) Siehe oben S. 112 und 131.
131) Vgl. zu diesem vor allem im französischen Recht klar ausgesprochenen Grundsatz die bedeutsamen Schlußanträge von JOSSE zu C. E., 3.6.34, Augier D. 1934.3.31 ff (32) und das Urteil selbst aaO., 32 f (33); DE LAUBADERE, Traité, S. 397; ODENT, S. 356/357; LANZ, S. 148; STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage S. 144.

gestützt wird. Dieses Nachschieben ist unbeschränkt zulässig, weil der Gerichtshof hier nicht nur über die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Maßnahme entscheidet, sondern über die bestehenden Rechte der Prozeßparteien aufgrund des zwischen ihnen herrschenden rechtlichen Verhältnisses urteilt. (132) Eine Beschränkung des Vortrags der Parteien kann sich nur aus prozeßrechtlichen Vorschriften ergeben, wie der über die Eventualmaxime in Artikel 42 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

3) Das Nachschieben von Gründen bei beschränkt nachprüfbaren Ermessensakten

Der eigentliche Schwerpunkt der Frage nach der Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen liegt daher bei Ermessensentscheidungen, die vom Gerichtshof nur beschränkt nachgeprüft werden können. Inwieweit kann eine Gemeinschaftsexekutive oder auch der Gerichtshof nachträglich Erwägungen einer solchen Maßnahme zugrunde legen, die nicht in der formell ausreichenden Begründung enthalten sind?

a) Im französischen Schrifttum und in der Rechtsprechung des Conseil d'Etat wird in diesen Fällen die "substitution de motif" grundsätzlich für unzulässig gehalten. JOSSE führt hierzu in

---

132) Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts LAGRANGE zum Urteil des Gerichtshofs vom 4.7.63 - Rs 32/62 - RsprGH d Bd. IX S. 129 ff (136) und die des Generalanwalts ROEMER zum Urteil vom 17.12.56 - Rs 1/56 - RsprGH d Bd. II S. 465 ff (471); vgl. ferner BEBR, Prozeßmaximen, S. 116/117; STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 152/153; WALL, S. 79; BERLIA RDP 1941 S. 370 ff (379).

seinen Schlußanträgen zum Fall "Augier" aus: (133) "Die Kontrolle der angegebenen Gründe ist (bei Ermessensakten) die einzige Gewähr für die Rechtmäßigkeit, die es geben kann. Der Richter des Anfechtungsverfahrens kann keinen anderen Grund, welcher es auch sei, nachschieben, denn das hieße, daß er die Ermessensbefugnisse der Verwaltung durch seine Befugnisse ersetzte". (134) Aber sogar das Nachschieben seitens der Verwaltung wird abgelehnt. (135) Das ergibt sich nicht aus einer rechtlichen Bindung der Verwaltung an die einmal mitgeteilten Gründe, (136) sondern folgt als tatsächliches Ergebnis aus einem anderen Prinzip: Die Fehlerhaftigkeit eines von mehreren angegebenen Gründen führt nur dann nicht zur Aufhebung einer Entscheidung, wenn dieser Grund überflüssig war ("motif surabondant"), d. h., wenn er keinen Einfluß auf den Inhalt der getroffenen Maßnahme hatte. (137) Hat aber eine Behörde einmal einen bestimmten Grund als für ihre Entscheidung maßgebend mitgeteilt, dessen Fehlerhaftigkeit sich später herausstellt, und ersetzt sie ihn nun durch einen neuen, so kann nicht angenommen werden, daß der erste

---

133) Conseil d'Etat, 8.6.34, D. 1934.3.31 ff (32).
134) Vgl. aus der Literatur ODENT, S. 356/357; DE LAUBADERE, Traité, S. 397.
135) Siehe ANDERSEN, Kapitel IV, § 13; LANZ, S. 142; STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 144.
136) So aber LANZ, S. 142 und STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, S. 144.
137) Siehe C.E., 29.10.54, Rougier, RDP 1955 S. 188; ODENT, S. 356; WALINE, S. 410; LANZ, S. 137/138.

- fehlerhafte - Grund die Entscheidung nicht beeinflußt hätte. (138) Das bedeutet, daß in den Fällen, in denen die Verwaltung ihr Handeln bei Erlaß einer Maßnahme (formell) begründen muß, das Nachschieben von Gründen eines Ermessensakts praktisch ausgeschlossen ist.

Im deutschen Recht wird - zu Zeiten des Preußischen OVG fast ohne Einschränkung (139) - das Nachschieben auch bei Ermessensentscheidungen für zulässig gehalten, solange der angefochtene Verwaltungsakt durch die neuen Gründe nicht sein ursprüngliches rechtliches Wesen verliert und die Rechtsverteidigung des Betroffenen nicht beeinträchtigt wird. (140) Das gilt auch für ein Nachschieben seitens des Verwaltungsgerichts,

---

138) Das Problem der "substitution de motif" durch die Verwaltung stellt sich daher für die französische Verwaltungsrechtswissenschaft nicht; es wird nur die "substitution par le juge" erörtert: vgl. DE LAUBADERE, Traité, S. 397; ODENT, S. 356/357; WALINE, S. 416.

139) Vgl. PrOVG, Urteile vom 4.3.04 - Rep. I.C. 3/04 - PrOVGE Bd. 45 S. 428 ff; vom 24.1.11 - IX B 19/09 - PrOVGE Bd. 58 S. 423 ff.; vom 26.9.11 - I.A. 43/11 - PrOVGE Bd. 60 S. 314 ff. Für Sonderfälle einschränkend: Urteile vom 23.9.85 - Rep. I.C. 68/85 - PrOVGE Bd. 12 S. 160 ff (Steuerbescheid); vom 21.12.10 - IX B. 31/10 - PrOVGE Bd. 58 S. 405 ff (Änderung des rechtlichen Charakters); vom 29.9.38 - IV.C. 95/37 - PrOVGE Bd. 103 S. 237 ff (Zwangsgeldfestsetzung).

140) Siehe aus der Rechtsprechung z.B. BVerwG., Beschluß vom 24.9.53 - IC 51/53 - MDR 1954 S. 208; Urteile vom 13.1.55 - I C 59/54 - BVerwGE Bd. 1 S. 311 ff und vom 28.11.58 - V C 32/56 - BVerwGE Bd. 8 S. 46 ff (54); Hess. VGH, Beschluß vom 3.11.54 - B I 46/54 - ESVGH Bd. 4 S. 17 ff; OVG Münster, Urteile vom 3.4.52 - IV A 543/51 - VerwRspr Bd. 5 S. 157 ff (161 ff) und vom 27.6.55 - V A 46/55 - VerwRspr. Bd. 8 S. 252 ff (254).

soweit es sich um Rechtsgründe handelt, (141) während neue tatsächliche Gründe von der Verwaltung vorgebracht werden müssen. (142) In der neueren Rechtsprechung wird als weitere Voraussetzung verlangt, daß - gleichgültig, ob es sich um rechtliche oder tatsächliche Erwägungen handelt - die Verwaltung die nachgeschobenen Gründe bei Erlaß des Verwaltungsaktes gekannt haben muß (143) oder es zumindest nicht zweifelhaft sein darf, daß sie diese, als sie die Maßnahme traf, sich zu eigen gemacht hat. (144) Zweifelhaft ist dies aber, wenn sie aus-

---

Aus der teilweise einschränkenden Literatur vgl. EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 22 ff zu § 113; KLINGER, VwGO, Anm. F zu § 108; BACHOF, JZ 1966, 395 ff (401); JELLINEK, Verwaltungsrecht, S. 264 f; derselbe Gesetz usw. S. 210, 212 ff; MENGER, ZBR 1952, S. 36 ff; VEIL, S. 122 ff; aA. ZSCHACKE, NJW 1954 S. 413 ff.

141) So z.B. das LVG Koblenz, Urteil vom 22.4.52 - 2 C 2/52 - NJW 1953 S. 315 ff (320) und insbesondere das OVG Münster, Urteile vom 3.4.52 - IV A 543/51 - VerwRspr. Bd. 5 S. 157 ff (161 ff) und vom 17.6.52 - II A 1106/51 - VerwRspr. Bd. 5 S. 391 f; EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 16 ff zu § 113; KLINGER, VwGO, Anm. F zu § 108; MENGER, ZBR 1952 S. 36 ff.

142) Vgl. z.B. OVG Münster, Urteil vom 3.4.52 - IV A 543/51 - VerwRspr. Bd. 5 S. 157 ff (161 ff); Hess. VGH, Urteil vom 7.11.52 - OS, II 13/52 - ESVGH Bd. 3 S. 15 ff (21) und Beschluß vom 3.11.54 - B I 46/54 - ESVGH Bd. 4 S. 17 ff; LVG Koblenz, Urteil vom 24.11.52 - 2 A 48/52 - DVBL. 1954 S. 94 ff (96/97); KLINGER, VwGO, Anm. F zu § 108; JELLINEK, Verwaltungsrecht, S. 264; derselbe, Gesetz usw. S. 212; REUSS, JW 1938 S. 3322 ff.

143) So der Hess. VGH, Urteil vom 29.8.52 - OS I 26/50 - VerwRspr. Bd. 5 S. 475 ff (480) und der Württ.-Bad. VGH, Urteil vom 19.3.53 - 15.25/52 - ESVGH Bd. 2 S. 153 ff (154/155).

144) Vgl. z.B. BVerwG, Urteile vom 4.6.58 - V C 141/56 - DöV 1959 S. 185 ff (188), vom 28.11.58 - V C 32/56 - BVerwGE Bd. 8 S. 46 ff (54), vom 15.4.59 - V C 162/56 - BVerwGE Bd. 8 S.

drücklich bestimmte Gründe angegeben hatte, was regelmäßig der Fall ist, wenn sie zur formellen Begründung ihrer Entscheidung gesetzlich verpflichtet war. (145) Damit ist ein Nachschieben von Gründen nach deutscher Auffassung unzulässig, wenn dadurch der Verwaltungsakt in seinem gewollten rechtlichen Wesen verändert wird oder die Behörde sich durch die Entscheidungsbegründung festgelegt hat.

Die in den beiden Rechten verschiedenen Ausgangspunkte führen somit, soweit eine Begründungspflicht besteht, nahezu zu demselben Ergebnis: Die Angabe bestimmter Gründe in der formellen Begründung eines Ermessensaktes hindert die Verwaltung, diese Gründe später durch andere, gegebenenfalls richtige Gründe zu ersetzen. (146)

b) Die Verhältnisse der Europäischen Gemeinschaften erfordern keine grundsätzlich andere rechtliche Lösung dieser Frage. Die unbeschränkte Mög-

---

234 ff (238);LVG Koblenz, Urteil vom 22.4.52 - 2 C 2/52 - NJW 1953 S. 315 ff (320); VGH Bremen, Urteil vom 23.4.52 - A 190/51, BA 3/52 - DVBL. 1953 S. 176 ff (178/179); OVG Hamburg, Urteil vom 1.10.56 - Bf II 108/54 - MDR 1957 S. 252 f; aA. BACHOF, JZ 1966 S. 395 ff (401).

145) Vgl. VGH Bremen, Urteil vom 23.4.52 - A 190/51, BA 3/52 - DVBL. 1953 S. 176 ff (178/179); so auch im Ergebnis OVG Münster, Urteil vom 3.4.52 - IV A 543/51 - VerwRspr Bd. 5 S. 157 ff (161); vgl. ferner JELLINEK, Gesetz usw. S. 344, der die Verwaltung an die von ihr ursprünglich gewählten Gründe für gebunden hält; wie hier offensichtlich auch EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 19 und 20 zu § 113.

146) Für das italienische Recht offenbar ebenso MORTATI, Giur. ital., 1943, Teil III, Sp. 14, Fußnote 22.

lichkeit, nachträglich andere Gründe einer Entscheidung zugrunde zu legen, würde vielmehr den Zweck des gemeinschaftlichen Begründungszwangs weitgehend vereiteln. (147) Es gilt daher auch im Recht der Europäischen Gemeinschaften der Grundsatz, daß die materielle Rechtswidrigkeit von Erwägungen, die ein Exekutivorgan seiner Maßnahme zugrunde gelegt und in deren Begründung mitgeteilt hat, nicht durch das spätere Vorbringen zutreffender Gründe beseitigt werden kann. Der Betroffene "muß durch eine Nichtigerklärung eine neuerliche Prüfung seiner Lage durch dieselbe Behörde erreichen können". (148) In dem ersten der drei oben genannten Fälle ist das Nachschieben von Gründen daher unzulässig.

Dagegen sind die Punkte des "implied reasoning" und der zulässigerweise unvollkommenen formellen Begründung anders zu beurteilen. Wenn nur stillschweigend in der Begründung mitgeteilte Gründe ausdrücklich nachgebracht werden, ist darin kein echtes Nachschieben, sondern lediglich "eine Präzisierung der formellen ... Begründung zu sehen, die schon durch deren Auslegung ermittelt werden konnte". (149) Im zweiten Fall hat eine Gemeinschaftsbehörde rechtmäßig keine oder nur die wesentlichen Gründe in der Begründung angeführt. Wenn sie nunmehr im Streitfall ihre Erwägungen vollständig mitteilt und sich dabei nicht in Widerspruch zu bereits angegebenen

---

147) Vgl. JELLINEK, Gesetz usw. S. 344.
148) JOSSE in seinen Schlußanträgen zu C.E., 8.6.34, Augier, D. 1934.3.31 ff (32).
149) Generalanwalt ROEMER in den Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 21.3.55 - Rs 6/54 - RsprGH d Bd. I S. 241 ff (271/272).

Gründen setzt, so kommt sie lediglich ihrer Verpflichtung nach, die Gründe ihrer Maßnahmen vor dem Richter zu offenbaren, sie ersetzt aber nicht Erwägungen, die sich als unzutreffend erwiesen haben, durch zutreffende neue. (150) Voraussetzung ist jedoch, daß solche Erwägungen der erlassenen Entscheidung tatsächlich zugrunde gelegen haben. (151)

c) Es kann daher festgehalten werden, daß ein Nachschieben von Gründen bei Ermessensentscheidungen, die vom Gerichtshof nicht unbeschränkt überprüft werden können, grundsätzlich unzulässig ist. Etwas anderes gilt nur, wenn eine Begründung formell rechtmäßig, aber dennoch unvollständig ist und die Exekutive daher Gründe nachbringt, die die Entscheidung zwar veranlaßt haben, aber nicht in der Begründung mitgeteilt werden mußten, oder wenn das Nachschieben der Präzisierung nur stillschweigend in eine Begründung aufgenommener Erwägungen dient. Es ist aber unbeschränkt gestattet im Verfahren mit "pleine juridiction" und bei der gerichtlichen Nachprüfung gebundener Akte.

---

150) Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 1.12. 65 - Rs 16/65 (Schwarze/EVSt) - RsprGH d Bd. XI S. 1151 ff (1168). Ebenso Generalanwalt ROEMER in den Schlußanträgen zum Urteil des Gerichtshofs vom 14.6.67 - Rs 26/66 - RsprGH d Bd. XIII S. 171 ff. (183, 184).

151) Für das deutsche Recht siehe oben Anm. 143 und 144 und für das französische Recht DE LAUBADERE, Traité. S. 393.

SCHLUSS

Ein Rückblick auf die Ergebnisse dieser Untersuchung erlaubt, allgemein zu bemerken:

Der als formelle Verpflichtung zu verstehende gemeinschaftsrechtliche Begründungszwang hat nur da rechtliche Bedeutung, wo er auch materiellrechtlich eine Aufgabe zu erfüllen, wenn er die Rechtmäßigkeit der Akte der Gemeinschaftsexekutiven sicher zu stellen hat. Seiner Natur nach kann er diese Funktion nur ausfüllen, soweit die Gründe, die eine hoheitliche Maßnahme veranlaßt haben, ihre Rechtmäßigkeit beeinflussen können. Das ist nicht möglich, wenn ein Akt der Exekutiven im Rahmen gebundener Verwaltungstätigkeit ergeht, da dessen Rechtmäßigkeit nur von der rechtlichen Zulässigkeit seines verfügenden Teils, des "Tenors", abhängig ist, während seine Gründe normativ festgelegt sind. Auf der anderen Seite ist der Begründungszwang bedeutungslos, sobald seine Funktion wirksamer von einem anderen Institut übernommen werden kann. Das ist gegeben, wenn das Verfahren vor dem Gerichtshof eine unumschränkte richterliche Beurteilung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse und des Aktes selbst zuläßt. Rechtlich erheblich ist die formelle Begründung daher in erster Linie für Entscheidungen, die die Gemeinschaftsbehörden aufgrund der ihnen zustehenden Ermessensausübung gefällt haben und die vom Gerichtshof nur begrenzt auf ihre Rechtmäßigkeit nachgeprüft werden können.

Die Einschränkung der richterlichen Befugnisse

bei Ermessensentscheidungen, die nicht nur im Bereich der Wirtschaftsverwaltung vor allem durch die meist größere Sachkunde der Verwaltung gerechtfertigt ist, wird durch die formelle Begründungspflicht zumindest teilweise wettgemacht. Die von ihr geforderten Darlegungen der Erwägungen, die einem Ermessensakt zugrunde liegen, dienen gleichsam als Nachweis dafür, daß die Verwaltung von den ihr übertragenen Befugnissen pflichtgemäß Gebrauch gemacht hat. Eine mangelhafte formelle Begründung indiziert eine fehlsame Ausübung des Ermessens und muß deshalb zur Aufhebung des Aktes führen. So tritt die Kontrolle der formellen Rechtmäßigkeit an die Stelle der dem Gerichtshof versagten vollen Nachprüfung.

Es können danach die folgenden einzelnen Thesen aufgestellt werden:

1) Die Vorschriften der Verträge der Europäischen Gemeinschaften über die Verpflichtung der Gemeinschaftsexekutiven, ihre in ihnen bezeichneten Maßnahmen mit Gründen zu versehen, sind wesentliche Formvorschriften. Sie gelten daher nur für die ausdrücklich normierten Fälle. Der formelle Begründungszwang ist von der Pflicht der Verwaltung zu unterscheiden, vor dem Verwaltungsrichter die Gründe zu offenbaren, die sie einer Entscheidung zugrunde gelegt hat.

2) Der Begründungszwang verlangt, daß im Rahmen des EGKS-Vertrages sämtliche Maßnahmen der Kommission, gleich welcher Art, zu begründen sind, während nach den Römischen Verträgen alle

Maßnahmen der Kommission und des Rates, soweit sie verbindliche Regelungen enthalten, der formellen Begründungspflicht unterliegen.

3) Der Zweck des Begründungszwangs ist die Gewährleistung einer rechtmäßigen Verwaltungstätigkeit. Entsprechend den Wegen, die der Verwirklichung dieser Garantie dienen, können als seine unmittelbaren Ziele bezeichnet werden: Die Unterrichtung der unmittelbar Betroffenen und der Mitgliedstaaten, die Gewärleistung der Kontrolle des Gerichtshofes sowie - im außerrechtlichen Raum - die öffentliche Information aller interessierten, beteiligten Personen.

4) Die Begründung muß einmal in der Urkunde enthalten sein, die den verfügenden Teil der jeweiligen Maßnahme in den Akten festhält, und zum anderen in der veröffentlichten, bekannt gegebenen oder zugestellten Ausfertigung dieser Urkunde.

5) Die Begründung einer individuellen Entscheidung muß deren Rechtsgrundlage und die festgestellten tatsächlichen Verhältnisse bezeichnen, auf die sie gestützt sein soll. Sie hat vor allem bei Ermessensentscheidungen die Erwägungen zu beinhalten, die Sachverhalt und Norm aufeinander beziehen. Bei solchen Akten ist ihr Umfang genügend, wenn sie in logischem Zusammenhang die wesentlichen Gründe darlegt, die nach Ansicht der Exekutive Sachverhalt und Rechtsnorm einander zuordnen sollen, wobei umso genauere Angaben zu fordern sind, je bedeutsamer die erstrebte rechtliche Änderung ist. Die Begründung kann nach der Sachlage zusammengefaßt und komplex

sein und kann sich auf vorangegangene Maßnahmen der Exekutive, die sachlich mit der zu begründenden verknüpft sind, beziehen. Ist ausnahmsweise durch die Darlegung umfangreicher Erwägungen einer Entscheidung in deren Begründung eine Verzögerung zu befürchten, die die tatsächliche Wirksamkeit der Entscheidung in Frage stellt, so kann sich diese Darlegung auf allgemeine Feststellungen beschränken.

6) Die Begründung einer allgemeinen Entscheidung/Verordnung muß gleichfalls die Rechtsgrundlage angeben, bedarf aber der tatsächlichen und der übrigen Angaben nur, soweit diese sich nicht bereits aus der normativen Regelung selbst entnehmen lassen. Sie dient daher nur der Ergänzung des normativen Teils der Maßnahme. Sie kann sich bei einfach gelagerten Maßnahmen auf die Erwähnung ihrer allgemeinen Ziele und Grundlagen beschränken.

7) Aus einer fehlenden Begründung kann nicht die Nichtigkeit, sondern nur die Aufhebbarkeit der betroffenen Entscheidung folgen.

8) Eine unzureichende Begründung führt zur Aufhebung der formell unzulänglichen Entscheidung, soweit es sich um einen Ermessensakt handelt, der gerichtlich nicht voll nachprüfbar ist. Bei unbeschränkter Nachprüfbarkeit des Aktes selbst im Verfahren mit "pleine juridiction" können sich aus der Mangelhaftigkeit Kostenfolgen und gegebenenfalls Schadenersatzansprüche ergeben.

9) Ein Mangel der formellen Begründung kann weder durch die Einwilligung des Betroffenen noch durch das Nachholen der nunmehr ausreichenden Begründung geheilt werden.

10) Ein Nachschieben von Gründen, das die materielle Rechtfertigung einer Maßnahme beabsichtigt, ist nur zulässig, wenn es der Ergänzung einer zwar formell rechtmäßigen, aber unvollständigen Begründung oder aber der Präzisierung nur stillschweigend in eine Begründung aufgenommener Erwägungen dient. Es ist ferner unbeschränkt gestattet im Verfahren mit "pleine juridiction" und bei gebundenen Verwaltungsakten.

Curriculum vitae

Am 11. Dezember 1938 wurde ich in Karlsruhe als Sohn des heutigen Prokuristen und Tabakexperten Hubert Schott geboren. Nach dem Besuch der Volksschule und des humanistischen Bismarckgymnasiums in Karlsruhe bestand ich dort im Frühjahr 1957 die Reifeprüfung. Mein juristisches Studium begann ich im Sommersemester 1957 an der Universität in Kiel, von wo ich im Sommersemester 1958 an die Universität Freiburg wechselte. Nach einem einsemestrigen Aufenthalt an der Universität Münster im Sommer 1959 kehrte ich nach Freiburg zurück. Hier bestand ich im Dezember 1961 das 1. Juristische Staatsexamen mit der Note befriedigend. Die hieran anschließende Referendarzeit unterbrach ich teilweise zu einem Zusatzstudium an dem damaligen Europäischen Forschungsinstitut der Universität des Saarlandes vom Wintersemester 1962/63 zum Sommersemester 1963. Nach der bestandenen 2. Juristischen Staatsprüfung, die ich in Baden-Württemberg ablegte, wurde ich als Rechtsanwalt am Amtsgericht und Landgericht Karlsruhe zugelassen. Hier arbeitete ich zunächst in der Anwaltskanzlei der Rechtsanwälte Dr. Anders, Dr. Haidinger, Hamm und Müller-Wirth. Seit Herbst 1967 bin ich als selbständiger Rechtsanwalt in Karlsruhe tätig.